



Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004

Konsultationsversion 26. Juli 2004/def.

Kurzfassung

Wird erst nach dem Konsultationsverfahren und der Ämterkonsultation eingefügt.

Inhaltsverzeichnis

KURZFASSUNG	2
1 EINLEITUNG	5
1.1 ZIEL DIESES BERICHTS	5
1.2 LUFTFAHRT ALS SYSTEM	6
1.3 BISHERIGE LUFTFAHRTPOLITIK	6
1.3.1 Grundsätze	6
1.3.2 Förderung durch den Bund.....	6
1.3.3 Internationale Anbindung und Zusammenarbeit.....	8
1.4 UMFELDVERÄNDERUNGEN UND IHRE AUSWIRKUNGEN.....	9
1.4.1 Vom Monopol zur Liberalisierung.....	9
1.4.2 Von der Liberalisierung in die Krise	11
1.5 ABSEHBARE ENTWICKLUNGEN	12
1.5.1 Im Allgemeinen	12
1.5.2 Im Besonderen für die Akteure.....	13
1.6 KONSEQUENZEN FÜR DEN STAAT	13
1.7 HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN DES BUNDES	14
2 NACHHALTIGE ENTWICKLUNG DER LUFTFAHRT	16
2.1 ALLGEMEINES	16
2.2 SICHERHEIT ALS OBERSTES GEBOT	16
2.2.1 Safety.....	17
2.2.2 Security	18
2.3 WIRTSCHAFTLICHE LEISTUNGSFÄHIGKEIT.....	19
2.4 ÖKOLOGISCHE DIMENSION DER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG.....	21
2.5 SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE LUFTFAHRTPOLITIK.....	22
3 LUFTFAHRTPOLITISCHE ZIELE UND HANDLUNGSSCHWERPUNKTE	23
3.1 GRUNDSÄTZLICHE ASPEKTE	23
3.1.1 Ziele	23
3.1.2 Safety.....	24
3.1.3 Security	26
3.1.4 Umwelt und Raumordnung	28
3.1.5 Internationale Zusammenarbeit.....	30
3.1.6 Eidgenössische Luftfahrtkommission	32
3.2 LUFTVERKEHR	34
3.2.1 Internationaler Luftverkehr.....	34
3.2.2 SWISS.....	37
3.2.3 Binnenluftverkehr.....	39
3.2.4 Business Aviation.....	41
3.2.5 Arbeitsluftfahrt.....	42
3.2.6 Freizeitaviatik	43

3.3	FLUGPLÄTZE.....	44
3.3.1	<i>Allgemeines</i>	44
3.3.2	<i>Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)</i>	44
3.3.3	<i>Landesflughäfen</i>	46
3.3.4	<i>Flughafen Zürich</i>	50
3.3.5	<i>Flughafen Genf</i>	55
3.3.6	<i>Flughafen Basel-Mulhouse</i>	56
3.4	FLUGSICHERUNG.....	59
3.4.1	<i>Operative Herausforderungen</i>	59
3.4.2	<i>Single European Sky</i>	61
3.5	LUFTFAHRTINDUSTRIE.....	62
3.6	LUFTFAHRTAUSBILDUNG.....	64
4	LUFTFAHRTPOLITIK.....	65
4.1	LEITSÄTZE.....	65
4.2	UMSETZUNG.....	75
	ANHÄNGE.....	76
1.	QUELLENVERZEICHNIS.....	76
2.	BEGRIFFSVERZEICHNIS.....	78
3.	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	83
4.	VERZEICHNIS DER INTERNATIONALEN VERPFLICHTUNGEN.....	85
5.	VERZEICHNIS DER MASSGEBENDEN ERLASSE DES LANDESRECHTS.....	85
6.	PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE ZUR LUFTFAHRTPOLITIK.....	86

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ziel dieses Berichts

Der letzte luftfahrtpolitische Bericht des Bundesrats stammt aus dem Jahr 1953.¹ Dieser befasste sich primär mit der finanziellen Unterstützung der Swissair. Seither haben sich die schweizerische Zivilluftfahrt und ihr wirtschaftliches, soziales und umweltpolitisches Umfeld grundlegend weiterentwickelt. Parlament und Bundesrat mussten eine Reihe von luftfahrtpolitischen Entscheidungen treffen. Dabei haben sie luftfahrtpolitische Grundsätze vor allem im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) sowie anlässlich der verschiedenen Revisionen des Luftfahrtgesetzes festgehalten. Luftfahrtpolitische Grundlagen und Strategien finden sich aber auch im Bericht des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) von 1980.² Der Bericht Skyrights³, welcher ein Grundlagenpapier zur schweizerischen Luftverkehrsrechtspolitik darstellt, sowie der Bericht über die schweizerische Flugsicherungspolitik⁴ stellen weitere, vom Departementsvorsteher UVEK genehmigte Bausteine für eine gesamtschweizerische Luftfahrtpolitik dar.

Der vorliegende Bericht geht auf verschiedene parlamentarische Vorstösse⁵ sowie eine Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats⁶ ein und ermöglicht eine umfassende Diskussion über die bisherige und vor allem über die künftige Luftfahrtpolitik des Bundes. Vorstösse sowie Empfehlung fordern im Wesentlichen die Festsetzung einer neuen Luftfahrtpolitik durch den Bundesrat.

Um die Diskussion in einem derart komplexen Bereich zu ermöglichen, wird zuerst der dem Bundesrat zur Verfügung stehende Handlungsspielraum erläutert. Dabei spielen die bisherige Luftfahrtpolitik des Bundes sowie in den letzten Jahren eingetretene Änderungen im luftfahrtpolitischen Umfeld eine entscheidende Rolle. Gestützt darauf sowie anhand der übergeordneten Strategien legt dann der Bund seine Ansichten über eine umfassende Luftfahrtpolitik in Form von Leitsätzen zu den Bereichen Luftverkehr, Flugplätze, Flugsicherung, Luftfahrtindustrie und -ausbildung dar.

¹ Vgl. Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Organisation des schweizerischen Luftverkehrs und der schweizerischen Luftverkehrspolitik (1953).

² Prof. Werner Guldemann, Luftverkehrspolitik (1980).

³ Skyrights, BAZL, November 2000.

⁴ Bericht über die schweizerische Flugsicherungspolitik 1993 – 2010, BAZL, Mai 1993.

⁵ vgl. Anhang 6.

⁶ 02.3467 – Empfehlung GPK- SR. Neuformulierung der Luftverkehrspolitik (vgl. Anhang 6).

1.2 Luftfahrt als System

Die schweizerische Luftfahrt ist als Gesamtsystem zu verstehen, deren Träger sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene stark miteinander vernetzt sind. Zu den Hauptträgern der Luftfahrt gehören die Fluggesellschaften, die Flugplätze, die Flugsicherung, die Hersteller- und Ausbildungsbetriebe und weitere, so genannte flugnahe Unternehmen (Annex-Betriebe) wie die Unterhaltungsfirma SR Technics, die Bodenabfertigungsgesellschaft Swissport oder das Catering Unternehmen Gate-Gourmet. Alle diese Protagonisten sind derart miteinander verbunden, dass das Scheitern eines Teilnehmers massive Auswirkungen auf die anderen Träger haben kann. In den zwei Jahren nach dem Grounding der ehemaligen Swissair verzeichneten die Landesflughäfen Basel-Mulhouse und Zürich einen Verkehrs- und Passagierückgang von 20%.⁷ Als Folge davon waren der Flughafen Zürich und die Flugsicherung Skyguide gezwungen, ihre Gebühren zu erhöhen, was wiederum die Kostenstrukturen der Swiss International Air Lines AG (SWISS) als deren Hauptkundin zusätzlich belastete.

Wegen diesen starken Vernetzungen und Abhängigkeiten sind die Steuerungsmöglichkeiten für den Staat begrenzt. Folglich muss eine umfassende Luftfahrtpolitik das bestehende, labile Gleichgewicht berücksichtigen.

1.3 Bisherige Luftfahrtpolitik

1.3.1 Grundsätze

Die Luftfahrtpolitik des Bundes in den letzten 50 Jahren war geprägt von einem Vertrauen in die Fähigkeiten der privatwirtschaftlichen Marktteilnehmer im Rahmen eines regulierten Umfelds. Dabei richtete sich der Fokus des Bundes auf die Unterstützung der ehemaligen Fluggesellschaft Swissair, während sich die Kantone auf den Betrieb der Flughäfen konzentrierten. Neben gezielten Fördermassnahmen strebte der Bund eine möglichst gute internationale Anbindung der Schweiz an. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Bundesrat bisher eine liberale Luftfahrtpolitik verfolgt hat.

1.3.2 Förderung durch den Bund

Die Eidgenossenschaft ist seit den Anfängen der Luftfahrt davon ausgegangen, dass schweizerischer Unternehmerteil die Basis der Teilnahme am internationalen Luftverkehr bildet. Bereits in den 20er Jahren wurden in der Schweiz Luftfahrtunternehmen zur gewerbmässigen Post- und Personenbeförderung im In- und Ausland gegründet.

Am 26. März 1931 entstand durch Fusion der ehemaligen Fluggesellschaften Balair und Ad Astra Aero die Swissair. Sie verfügte über 13 Flugzeuge und einen Mitarbeiterbestand von mehr als 60 Personen. Vor dem zweiten Weltkrieg bediente die Swissair München, Wien, Mailand, Berlin, Paris, Amsterdam und London. Mit der Genehmigung der Statuten

⁷ Quelle: BAZL-Statistik (2004).

der Swissair, der Vertretung des Bundes im Verwaltungsrat und der Vergabe von Verkehrsrechten ausschliesslich an die Swissair («Swissair Monopol») verfügte der Bund über die entsprechenden Steuerungsmöglichkeiten. Die Swissair stellte damit das wichtigste luftfahrtpolitische Instrument des Bundes dar. Das Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948⁸ enthielt entsprechende Regelungen, die erst mit der Revision 1997 aufgehoben worden sind.

Nachdem die schweizerische Luftfahrt während des Zweiten Weltkriegs fast zum Erliegen gekommen war, stellte sich nach Kriegsende für die Swissair die grundsätzliche Frage, ob sie sich am aufkommenden interkontinentalen Linienverkehr beteiligen wolle. Der Bundesrat setzte sich für möglichst gute Luftverkehrsverbindungen in die ganze Welt ein. Der Bund unterstützte deshalb die Swissair, indem er sich (gestützt auf den Bundesbeschluss über die Hilfeleistung des Bundes an die Swissair vom 10. April 1951)⁹ am Aktienkapital der Swissair beteiligte, zwei Langstreckenflugzeuge erwarb, der Swissair einen jährlichen Beitrag an die Kosten der Ausbildung ihrer Piloten gewährte und einen Amortisationsfonds zur Abschreibung und Erneuerung ihres Flugzeugparks schaffte. Ausserdem wurde der Bundesrat ermächtigt, der Swissair kurzfristige, verzinsliche Darlehen bis zu einer Höhe von 3 Millionen Franken zu gewähren. Gegner einer solchen Hilfeleistung argumentierten bereits damals, dass auch ausländische Fluggesellschaften in der Lage seien, den Bedürfnissen der Schweiz ausreichend gerecht zu werden. Doch die Befürchtung überwog, nach Beendigung des Weltkriegs ein wichtiges, luftfahrtpolitisches Instrument aus der Hand zu geben und die Schweiz damit in die Abhängigkeit einer ausländischen Gesellschaft zu führen. Hingegen lehnte es der Bundesrat ab, der Swissair die Deckung ihrer Betriebsdefizite zuzusichern.

Der Bund unterstützte nicht nur die Swissair als grösstes Schweizer Luftverkehrsunternehmen und als wichtigstes Mittel für die Umsetzung seiner Luftfahrtpolitik. Bis Anfang der 80er Jahre förderte er auch gezielt die Infrastruktur. Die weitgehende Interessendeckung mit den Flughafenkantonen führte dazu, dass der Bund die bauliche Gestaltung der Flughäfen den Kantonen überliess, sich aber in erheblichem Ausmass an den Ausbaukosten beteiligte. Gestützt auf den Bundesbeschluss über den Ausbau der Zivilflugplätze vom 22. Juni 1945 sowie auf das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1984 über die Sparmassnahmen investierte der Bund sowohl in den Ausbau der drei Landesflughäfen als auch in die Infrastruktur der Regionalflugplätze Ecuwillens, La Chaux-de-Fonds – Les Eplatures, Grenchen und Sion.

Weitere Förderungsmassnahmen des Bundes waren die finanzielle Unterstützung der fliegerischen Ausbildung und der schweizerischen Flugsicherungsgesellschaft Skyguide sowie der Abschluss von bilateralen Luftverkehrsabkommen, welche der Swissair ausschliessliche Verkehrsrechte garantierten. Indirekt wurde der Luftverkehr auch dadurch gefördert, dass der Staat die Flugtarife der Luftverkehrsunternehmen genehmigte. Dabei orientierten sich die Aufsichtsbehörden im Wesentlichen an den von einem privatrechtlichen, internationalen Verband der Linienfluggesellschaften festgesetzten Preisen (International Air Transport Association IATA), was der staatlichen Legitimation eines Preiskartells gleichkam. Weitere Förderungsmassnahmen werden in Kapitel 1.4.1 näher beschrieben.

⁸ Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz) vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0).

⁹ BBl 1951 I 899.

Anzumerken ist, dass die oben erwähnten Förderungsmassnahmen von vielen Staaten während Jahrzehnten als selbstverständlich angesehen worden sind und teilweise immer noch angesehen werden. Ausserhalb von Europa und Amerika wird die «nationale Fluggesellschaft» noch heute grösstenteils als weltweite Botschafterin des Landes unterstützt. Sogar in Europa gibt es noch Luftfahrtunternehmen, die mehrheitlich oder vollständig im Eigentum und unter Kontrolle der jeweiligen staatlichen Behörden sind. So z.B. Alitalia, Finnair, die griechische Olympic Airlines, die irische Aer Lingus und Turkish Airlines.

1.3.3 Internationale Anbindung und Zusammenarbeit

Als Binnenland, Wirtschafts- und Tourismusstandort ist die Schweiz auf ein gut funktionierendes Luftverkehrsnetz angewiesen. Der Bund war deshalb immer bestrebt, den öffentlichen Luftverkehr international auszurichten.

Diese internationale Ausrichtung der schweizerischen Zivilluftfahrt ist aber nicht nur wirtschaftlich begründet. Die Schweiz ist als kleines Land auf Technologie, Erkenntnisse und Verfahren ausländischer Behörden und Luftfahrtindustrien angewiesen. Eine enge internationale Zusammenarbeit auf technischer und flugbetrieblicher Ebene führt zu einer deutlichen Erhöhung des Sicherheitsniveaus der schweizerischen Luftfahrt. Heute gibt es kaum einen Luftfahrtbereich, der nicht massgeblich von internationalen Vorschriften geprägt ist. Diese internationalen Regelungen beschränken sich nicht nur auf Grundsatzbestimmungen. Sie richten sich teilweise direkt an die Mitgliedstaaten, garantieren eine harmonisierte, einheitliche Rechtsanwendung und beeinflussen damit die jeweilige nationale Gesetzgebung unmittelbar. Angesichts der grossen Bedeutung der internationalen Organisationen war der Bundesrat stets der Überzeugung, dass das Mitwirken der Schweiz in diesen Institutionen sowie die internationale Zusammenarbeit mit andern Behörden von grösster Bedeutung sind. Die Schweiz hat sich deshalb in allen internationalen Organisationen und Institutionen von Beginn an engagiert und dieses Engagement in den vergangenen Jahren punktuell noch intensiviert.

Internationale Organisationen und Institutionen¹⁰

Die Vereinfachung des grenzüberschreitenden Luftverkehrs war eines der wesentlichen Motive für die Gründung der Internationalen Zivilluftfahrt Organisation (ICAO), der die Schweiz 1947 beigetreten ist, sowie – auf europäischer Ebene – der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC), welcher die Schweiz seit 1955 angehört. Basierend auf der ECAC wurden die Joint Aviation Authorities (JAA) gegründet. Diese Organisation, der die Schweiz seit 1979 angeschlossen ist, reguliert europaweit die technischen sowie operationellen Sicherheitsnormen und übernimmt dadurch eine unentbehrliche Standardisierungsfunktion in der Zivilluftfahrt. Künftig wird diese Standardisierungsfunktion durch die Europäische Agentur für Flugsicherheit der EU (EASA) wahrgenommen. Für die Schweiz ist es deshalb von grösster Bedeutung, auch an dieser Agentur partizipieren zu können.

In der Flugsicherung ist die Schweiz seit 1992 Mitglied der Eurocontrol und setzt sich insbesondere für die Errichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky, SES) ein.

¹⁰ Erklärungen siehe Begriffsverzeichnis, Anhang 2.

Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG

Das Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft ist, nach der Unterzeichnung 1999, am 1. Juni 2002 in Kraft getreten. Damit hat die Schweiz die gesamte, zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bestehende europäische Gesetzgebung im Bereich der Zivilluftfahrt übernommen. Schweizer Luftfahrtgesetzgebung und Luftfahrtpolitik werden deshalb künftig nicht nur von den Vorschriften der oben genannten Institutionen geprägt, sondern neu und hauptsächlich auch von den Entwicklungen in der EU.

Zwei- und mehrseitige Abkommen

Die internationale Zusammenarbeit beschränkt sich nicht nur auf die Zugehörigkeit zu überstaatlichen Organisationen. Die Schweiz regelt ihre Beziehungen zum Ausland auch mittels zwei- und mehrseitiger Abkommen. Zu erwähnen sind hier die mit über 130 Staaten abgeschlossenen, bilateralen Luftverkehrsabkommen. Diese Abkommen schaffen die Voraussetzungen für eine verkehrsrechtliche Anbindung der Schweiz. In technischer Hinsicht sind Verträge mit Luftfahrtbehörden aus nichteuropäischen Staaten von grundlegender Bedeutung. Diese Verträge regeln die gegenseitige Anerkennung von Luftfahrzeugen und Ausrüstungen sowie die Vereinfachung gegenseitiger Hilfeleistungen im grenzüberschreitenden Luftverkehr.

Ferner hat die Schweiz internationale Abkommen ratifiziert, die völkerrechtlich verbindliche Normen für den Luftverkehr enthalten. Dazu gehören die haftungsrechtlichen Instrumente des Warschauer Abkommens¹¹ und die im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) abgeschlossenen Abkommen¹², die mit der Liberalisierung der Weltmärkte auch Regelungen über den Luftverkehr enthalten.

1.4 Umfeldveränderungen und ihre Auswirkungen

1.4.1 Vom Monopol zur Liberalisierung

Jahrzehntelang zeigte die schweizerische Zivilluftfahrt eine stabile Entwicklung. Durch den kontinuierlichen Ausbau ihres Streckennetzes erfüllte die Swissair das Hauptanliegen des Bundes, möglichst viele Direktverbindungen in alle Welt anzubieten. Sie entwickelte darüber hinaus ein weltweit führendes Sicherheitsniveau, von dem die gesamte schweizerische Zivilluftfahrt profitierte. Zusätzlich führte die Swissair eine vom Bund unterstützte Ausbildungsstätte für angehende Piloten (Schweizerische Luftverkehrsschule SLS) und garantierte damit einheitliche Ausbildungsstandards für die schweizerischen Linienpiloten. Das System der Preisabsprachen und staatlich geschützte Verkehrsrechte garantierten der Swissair die notwendigen Einnahmen, um als einer der attraktivsten und erfolgreichsten schweizerischen Arbeitgeber zu gelten.

¹¹ Abkommen vom 12. Oktober 1929 zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (SR 0.748.410), in Kraft getreten am 7. August 1934.

¹² Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, in Kraft getreten am 1. Juli 1995 (SR 0.632.20).

In den 70er Jahren bahnten sich – ausgehend von den USA – tiefgreifende Veränderungen an. Sie wirken sich seit den 90er Jahren auch in der Schweiz massiv aus: Die Liberalisierung des amerikanischen Luftverkehrs hat in einer ersten Phase zu einer Öffnung des Luftverkehrsmarktes und dadurch zu einem grösseren Angebot an Fluggesellschaften geführt. Die daraus entstandenen Überkapazitäten und der zunehmende Wettbewerbsdruck hatten aber einen markanten Rückgang der Zahl der Fluggesellschaften zur Folge. Unternehmen wie Pan Am oder Eastern Airlines sind von der Luftfahrtpolitischen Landkarte verschwunden. In Europa hat sich das wettbewerbsverzerrende System des staatlichen Monopolschutzes und der Preisabsprachen bis in die 90er Jahre gehalten. Mit dem dritten Liberalisierungspaket, in Kraft seit 1993, hat die Europäische Gemeinschaft für ihre Mitgliedstaaten nun gleiche Bedingungen für alle Marktteilnehmer geschaffen. Seither können sich namentlich die Anbieter von Billigflügen («Low Cost Carriers») auf dem Markt immer besser etablieren.

Die Swissair war bei dieser Entwicklung im Nachteil. Erstens, weil die Schweiz nicht am neuen EG-Binnenmarkt partizipierte und zweitens, da auch das Nein zum EWR-Beitritt im Dezember 1992 eine Beteiligung der Swissair am liberalisierten EU-Markt verhinderte. Während die direkten Konkurrenten der Swissair jede Destination im Binnenmarkt bedienen konnten, mussten die Verkehrsrechte für die Swissair jeweils bilateral ausgehandelt werden. Ferner profitierten die europäischen Gesellschaften von liberalisierten Tarifen, während sich die Swissair weiterhin staatlichen Preiskontrollen zu unterziehen hatte. Die Swissair wurde deshalb zur entscheidenden Initiatorin für den schnellen Abschluss eines umfassenden Luftverkehrsabkommens mit der EU. Aber auch Selbstverschulden der Swissair führte sie in eine immer schwierigere Situation. So scheiterte Ende November 1993 die Gründung einer europäischen Luftfahrtallianz mit der holländischen KLM, der skandinavischen SAS sowie der österreichischen AUA (Projekt «Alcazar») an den überhöhten Forderungen der Swissair.

Angetrieben vom wirtschaftlichen Aufschwung in den 90er Jahren, der den Luftverkehrsunternehmen überdurchschnittliche Zuwachsraten bescherte, und mit der Überzeugung, sich neben British Airways, Air France und Lufthansa als vierte Kraft im europäischen Luftverkehrsmarkt positionieren zu können, entschied sich die Swissair für eine expansive Strategie, um weitere Marktanteile zu sichern («Hunterstrategie»). In dieser Zeit wuchs auch die ehemals kleine Fluggesellschaft Crossair zur grössten Regionalfluggesellschaft Europas. Sie zahlte verhältnismässig tiefe Löhne, nützte gesetzliche Spielräume aus und erhielt garantierte Einnahmen von der Swissair für die Durchführung bestimmter Fluglinien. So konnte die Crossair ihren Umsatz innert 10 Jahren von 500 Millionen Franken auf über 1,5 Milliarden Franken verdreifachen und die Flugzeugflotte von 29 auf über 80 vergrössern. Im Zuge dieser Expansion wurden auch die grossen, von den Kantonen finanzierten Infrastrukturprojekte in Genf, Basel und vor allem in Zürich (5. Ausbautappe) lanciert. Die Landesflughäfen schafften damit die baulichen Voraussetzungen, um mit dem durch die Swissair/Crossair generierten Verkehrswachstum weiterhin Schritt zu halten.

Die Entwicklung hin zu einem liberalisierten Markt ging einher mit dem Rückzug des Bundes von der aktiven Unterstützung und Steuerung der nationalen Fluggesellschaft und von den Bauvorhaben auf den Flughäfen. In der Politik wuchs die Überzeugung, dass die staatliche Einflussnahme auf die Luftfahrt auf ein Minimum zu reduzieren und der Luftverkehr den Marktkräften und dem privaten Unternehmertum zu überlassen sei. Der Staat solle sich auf die Sicherstellung von günstigen Rahmenbedingungen beschränken. Dieses Vertrauen in die Marktkräfte und ins liberalisierte Umfeld hatte unter anderem folgende

Auswirkungen, welche teilweise auch in der Revision des Luftfahrtgesetzes von 1997 ihren Niederschlag fanden:

- Ablehnung von Subventionen des Bundes für Flugplätze;
- Aufhebung des Monopols der Swissair;
- Rückzug der Vertreter des Bundes im Verwaltungsrat der Swissair;
- Wegfall der staatlichen Genehmigungspflicht der Statuten der Swissair;
- Wegfall der staatlichen Genehmigungspflicht von Flugtarifen;
- Abschluss von so genannten «Open Skies Abkommen», um bestehende verkehrsrechtliche Beschränkungen aufzuheben;
- Wegfall der staatlichen Unterstützung an die Schweizerische Luftverkehrsschule.

Demgegenüber reagierte die Politik umgehend, als die Swissair ihre Langstreckenflotte auf den Flughafen Zürich konzentrierte und Genf dadurch wichtige Langstreckenverbindungen verlor. Das Parlament änderte das Luftfahrtgesetz dahingehend, dass die Verleihung von Streckenkonzessionen an Luftverkehrsunternehmen an die Bedienung der nationalen Flughäfen geknüpft wurde. Der Bund griff damit wieder direkt in die Vergabepolitik von Verkehrsrechten ein.

Der rasante Anstieg des Luftverkehrs in den 90er Jahren war begleitet von sich verschärfenden Umweltkonflikten. Wachstumsprognosen waren bereits nach wenigen Jahren überholt. Die Belastung der Bevölkerung rund um die Flughäfen nahm ständig zu, jede Änderung des Betriebsreglements eines Flughafens führte zu einer Unzahl von Beschwerden an die zuständigen Rechtsmittelinstanzen.

1.4.2 Von der Liberalisierung in die Krise

Die Krise der schweizerischen Luftfahrt gipfelte schliesslich im Kollaps des Swissair Konzerns. Eine verfehlte Expansionspolitik der Swissair und ihrer Tochter Crossair, der Wegfall des geschützten Tarifwesens und ihrer Monopolstellung sowie der Zusammenbruch des Luftverkehrsmarktes nach dem 11. September führten im Oktober 2001 zum nicht für möglich gehaltenen Grounding der Swissair Flotte.

Das Scheitern des Konzerns bedrohte zahlreiche weitere Unternehmen, die mit der Swissair wirtschaftlich und rechtlich eng verbunden waren. Durch die enge Verknüpfung der Swissair mit vielen unentbehrlichen Annex-Betrieben war die Aufrechterhaltung des Luftverkehrs in der Schweiz gefährdet. Mehrere zehntausend Arbeitsplätze und die Stellung des Flughafens Zürich als Drehscheibe für den interkontinentalen Luftverkehr waren akut gefährdet. In dieser Situation entschieden sich Bundesrat, Finanzdelegation und Parlament für eine finanzielle Hilfeleistung: Zur Überbrückung der Krisensituation gewährte der Bund ein Darlehen von insgesamt 1,45 Mrd. Franken und engagierte sich bei der neuen Interkontinentalfluggesellschaft mit 600 Mio. Franken am Aktienkapital. Der Bundesrat hielt fest, sein Engagement bei der neuen Fluggesellschaft sei einmalig und befristet.¹³ Diese werde keinesfalls im Sinne eines «Service public» verpflichtet, bestimmte Strecken weiter zu betreiben oder gewisse Flugplätze zu bedienen. Vielmehr habe sich die neue Fluggesellschaft den Marktverhältnissen anzupassen und einen rentablen Flugbetrieb sicherzustellen.¹⁴

¹³ Botschaft über die Finanzierung des Redimensionierungskonzepts für die nationale Zivilluftfahrt (BBI 2001 VI 6439).

¹⁴ Einfache Anfrage Leutenegger Oberholzer 03.1047; SWISS. Strategie des Bundes.

Die letzte bedeutende luftfahrtpolitische Weichenstellung erfolgte im Jahr 2002 mit der Ablehnung des zwischen Deutschland und der Schweiz ausgehandelten Staatsvertrags durch den National- und Ständerat. Wie angekündigt hat Deutschland inzwischen restriktive Verordnungen erlassen, die eine noch stärkere Belastung der Bevölkerung rund um den Flughafen Zürich zur Folge haben. Gegen die einseitigen Verordnungen führt der Bund vor den Behörden der Europäischen Gemeinschaft, die SWISS und die Flughafenbetreiberin Unique vor deutschen Gerichten Beschwerde, bislang erfolglos.

Der Absturz eines Swissair Flugzeugs bei Halifax (Kanada) im September 1998 und die beiden Unglücke der Crossair im Januar 2000 bei Nassenwil und im November 2001 bei Bassersdorf haben schliesslich Zweifel an der Sicherheit der Zivilluftfahrt aufkommen lassen. Nach dem Zusammenstoss zweier Verkehrsflugzeuge über Überlingen (Deutschland) im Juli 2002 beauftragte das UVEK eine unabhängige ausländische Institution, einen Bericht über das Sicherheitssystem in der schweizerischen Zivilluftfahrt zu erstellen. Die Ergebnisse liegen seit Juli 2003 vor.¹⁵

1.5 Absehbare Entwicklungen

1.5.1 *Im Allgemeinen*

Auch in Zukunft ist in der Schweiz mittel- bis langfristig wieder mit einem positiven Luftverkehrswachstum zu rechnen. Allerdings dürfte das Tempo etwas langsamer sein, als in den 90er Jahren vorhergesagt und in der Langfristprognose des Pariser Institut für Luftverkehr (ITA) von 1999 dargelegt.¹⁶

Jahr	1950	1970	1990	2000	2001	2002	2003
Flüge (Tausend)	31.5	183.9	335.7	537.8	506.8	468.9	426.8
Passagiere (Millionen)	0.3	7.3	19.9	34.4	32.3	28.7	27.7

Tabelle 1: Internationaler Luftverkehr: Anzahl Flüge und Passagiere

Zuverlässige Luftverkehrsprognosen sind wichtig für die Luftfahrtpolitik. Die Vergangenheit hat aber gezeigt, dass sich eine prospektive Luftfahrtpolitik nicht nur auf Prognosedaten abstützen darf, sondern stärker mit Handlungsalternativen befassen muss. Solche Handlungsalternativen werden in den entsprechenden Kapiteln des dritten Teils entwickelt.

In Bezug auf die fortschreitende Liberalisierung des europäischen Luftverkehrsmarkts ist anzumerken, dass in gewissen Bereichen immer noch nicht der freie Wettbewerb spielt. So nehmen namentlich Flughäfen sowie Unterhalts- und Abfertigungsbetriebe monopolähnliche Stellungen ein.

¹⁵ Vgl. NLR (2003), Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection.

¹⁶ ITA 1999. Perspektiven des Luftverkehrs für die Schweiz. Aussichten bis zum Jahr 2020.

1.5.2 *Im Besonderen für die Akteure*

Allgemein wird davon ausgegangen, dass die seit einigen Jahren stattfindende Konsolidierung der Luftverkehrsbranche im liberalisierten europäischen Markt noch nicht abgeschlossen ist. Die Margen sind tief, der Kapitaleinsatz ausserordentlich hoch. Der Abbau von Überkapazitäten könnte dazu führen, dass die grossen europäischen Luftfahrtunternehmen mit den Drehkreuzen in London, Paris und Frankfurt ihre Marktstellung weiter ausbauen, während die kleineren Unternehmen sich auf den Europaverkehr konzentrieren und nur noch jene Langstreckenverbindungen anbieten werden, die im Rahmen einer Allianz als profitabel akzeptiert sind. Umfassende Strukturveränderungen wie die erst kürzlich vorgenommene Fusion von Air France und KLM sowie die Schliessung unrentabler Gesellschaften werden nach verbreiteter Ansicht den Luftverkehrsmarkt auch in den nächsten Jahren prägen. Demnach wird die fortschreitende Segmentierung des Marktes insbesondere Low Cost Carriers erlauben, ihre Präsenz im europäischen Markt weiter auszubauen.

Aber auch die Flughäfen passen sich den neuen Verhältnissen an. Bereits heute ist festzustellen, dass diese ihre von Überkapazitäten geprägte Infrastruktur auch Unternehmen anbieten, die nicht unmittelbar mit der Luftfahrt verbunden sind. Ferner unternehmen Flughäfen grosse Anstrengungen, um mit einem differenzierten Gebührenwesen für bestimmte Fluggesellschaften attraktiv zu werden.

Die europäische Flugsicherungsbehörde ist derzeit daran, grössere und damit auch wirtschaftliche Flugsicherungsräume – so genannte funktionale Lufttraumblöcke – auszuscheiden. Damit werden nationale Flugsicherungsinteressen zunehmend zurückgedrängt; nur eine enge Zusammenarbeit der einzelnen Flugsicherungsunternehmen kann auf längere Sicht zum Erfolg führen. Schliesslich ist festzustellen, dass die Ausbildung des Luftfahrtpersonals sowie die Anforderungen an die luftfahrttechnischen Unternehmen wie Unterhalts- und Herstellerbetriebe zunehmend durch europaweit einheitliche Standards geprägt werden.

1.6 **Konsequenzen für den Staat**

Die Aufgaben des Staats müssen sich den veränderten Verhältnissen in der Zivilluftfahrt anpassen. Globalisierung und Liberalisierung erfordern andere Strategien als dies in Zeiten der Monopole und Preiskontrollen der Fall war.

Die Liberalisierung des Luftverkehrs und der Preiszerfall stellen neue Anforderungen an die Aufsichtsbehörden, insbesondere bezüglich *Sicherheit in der Luftfahrt*. Es kann künftig nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die unter grossem Marktdruck stehende Industrie einen hohen Sicherheitsstandard eigenverantwortlich aufrechterhalten kann und zu bezahlen imstande ist. Dieser Paradigmenwechsel führt dazu, dass der Staat vermehrt korrigierend einzuschreiten hat. Aufsichtsbehörden müssen zunehmend die Sicherheitsstandards überwachen und frühzeitig griffige Massnahmen treffen können.

In Bezug auf den Luftverkehr stellt sich für den Bund überdies die Frage, ob und wie die Schweiz mit dem Ausland (internationaler Luftverkehr) bzw. innerhalb des Landes (Binnenluftverkehr) verbunden sein muss. Konkret ist zu prüfen, ob die Schweiz über eine Mindestversorgung mit Luftverkehrslinien im Sinne eines «*Service public*» verfügen soll. Aber auch die Luftfahrtindustrie stellt Anforderungen an den Staat. Er – nicht die

Industrie – soll für die seit den Anschlägen vom 11. September 2001 massiv angestiegenen Sicherheitskosten aufkommen.

Nach den Erfahrungen bei der Auseinandersetzung um den Betrieb des Flughafens Zürich stellen sich für den Bund Fragen bezüglich der bisher den Kantonen übertragenen Trägerschaft und Finanzierung der schweizerischen *Landesflughäfen*. Sämtliche Schweizer Landesflughäfen (wie auch wichtige Regionalflughäfen wie St. Gallen-Altenrhein und Lugano-Agno) liegen in unmittelbarer Nähe zum angrenzenden Ausland. Sie sind für einen reibungslosen Betrieb auf die enge und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten angewiesen.

In Bezug auf die schweizerische Flugsicherungsgesellschaft *Skyguide* ist der Bund mit dem Problem konfrontiert, dass diese im internationalen Vergleich zu den teuersten und unpünktlichsten zählt. Ferner hat der Bund die strategische Frage zu entscheiden, ob und inwieweit er die Rahmenbedingungen für eine Beteiligung der schweizerischen Flugsicherung auf europäischer Stufe schaffen will.

In Bezug auf die *internationale Einbindung* stellt sich die Frage, ob die bisherige Politik fortzuführen ist. Die Schweiz muss an den Entwicklungen teilhaben können, sonst drohen ihr gravierende wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Nachteile. Die weltweite Harmonisierung des Luftrechts sowie eine angemessene Anbindung der Schweiz an Europa und an die wichtigsten Weltmärkte bilden Grundlagen für die künftige Strategie des Bundes. Wegen der beschränkten Ressourcen muss der Bund hier entscheiden, in welchen Gremien er sich schwergewichtig engagieren will.

Diskutiert werden muss auch der Umgang mit dem Verfassungsgrundsatz der *Nachhaltigkeit*: Welche Massstäbe soll der Bund (im Bestreben, die Anbindung der Schweiz an Europa und die wichtigsten Wirtschaftszentren der Welt sicher zu stellen), im Konfliktfall zwischen den Anliegen des Umweltschutzes, den Bedürfnissen der Gesellschaft und der Wirtschaft anwenden? Und bis zu welchem Umfang ist er bereit, negative Konsequenzen in Kauf zu nehmen?

1.7 Handlungsmöglichkeiten des Bundes

Die obigen Ausführungen zeigen, dass der Bund zwar auf eine jahrzehntelange, mehrheitlich geradlinige Luftfahrtpolitik zurückblicken kann. Diese basierte auf einer engen internationalen Verflechtung und auf einer punktuellen Förderung der Zivilluftfahrt. Wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Änderungen in den letzten Jahren zwingen den Bund nun aber, seine bisherige Politik zu hinterfragen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.

Die Handlungsmöglichkeiten für die Festlegung einer neuen Luftfahrtpolitik sind allerdings beschränkt. Die internationalen Rahmenbedingungen bestimmen die bundesrätliche Luftfahrtpolitik. Es gibt heute praktisch keinen Bereich, der ausschliesslich durch nationale Regelungen und Lösungsansätze bestimmt werden könnte. Unabhängige Luftfahrtpolitik und eigenständige, nationale Regelungen kommen nur noch dort zum Tragen, wo internationale Organisationen den nationalen Behörden Regelungsbereiche oder Ermessensspielräume überlassen.

Beschränkt sind die Handlungsmöglichkeiten des Bundes vor allem auch deshalb, weil zumindest der europäische Luftverkehrsmarkt weitgehend liberalisiert und der schweizerische Luftverkehr Teil eines globalisierten Markts ist.

Es gilt deshalb im Folgenden zu prüfen, welche Gestaltungsmöglichkeiten dem Bund für seine Luftfahrtpolitik unter Berücksichtigung der oben erwähnten Beschränkungen bleiben und wie diese allenfalls genutzt werden können. Die Handlungsspielräume und Strategien werden dann in Leitsätzen festgehalten, welche gegebenenfalls von Umsetzungsmassnahmen gefolgt werden.

2 Nachhaltige Entwicklung der Luftfahrt

2.1 Allgemeines

Der Bundesrat erklärte in seinem Bericht «Strategie zur nachhaltigen Entwicklung» vom 9. April 1997 die nachhaltige Entwicklung zu einem Ziel seiner Regierungspolitik. Diese Strategie hat sowohl Eingang in der Bundesverfassung als auch in der Legislaturplanung gefunden.

Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, welche die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne künftigen Generationen die Möglichkeit zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken.¹⁷

Nachhaltigkeit besteht aus drei Schlüsselfaktoren: der wirtschaftlichen Effizienz, der gesellschaftlichen Solidarität und dem Schutz der natürlichen Umwelt.¹⁸ Mobilitätsbedürfnisse nachhaltig bewältigen bedeutet demnach, dass

- die Mobilitätsbedürfnisse volkswirtschaftlich möglichst effizient befriedigt werden und die Kosten für den Staat tragbar bleiben (*wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*);
- alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile Zugang zur Mobilität haben (*gesellschaftliche Solidarität*);
- die erforderliche Mobilität möglichst umweltgerecht bewältigt wird und diese Mobilität nicht zulasten der Umwelt und der von Lärm und anderen Immissionen betroffenen Menschen unbeschränkt zunimmt (*ökologische Verantwortung*).

Eine nachhaltige Entwicklung der Luftfahrt hat sich an diesen Zielvorgaben zu orientieren. Von grundlegender Bedeutung ist dabei, dass sich diese Sichtweise nicht einseitig auf eine der drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung ausrichtet, sondern stets alle drei Dimensionen – Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt – ausgewogen einbezogen werden.

2.2 Sicherheit als oberstes Gebot

Unter Sicherheit wird einerseits die technisch und operationelle Zuverlässigkeit (= Safety) und andererseits der Schutz vor widerrechtlichen Handlungen, namentlich Terroranschlägen und Entführungen (= Security), verstanden.

Die Sicherheit betrifft nicht nur eine Dimension der nachhaltigen Entwicklung. Sie ist ein wichtiger Aspekt sowohl für die soziale, als auch die wirtschaftliche und die ökologische Nachhaltigkeit.

¹⁷ Brundtland-Kommission 1987, zitiert aus World Commission on Environment and Development, 1987.

¹⁸ Interdepartementaler Ausschuss Rio/IDA Rio, 1995.

2.2.1 Safety

Bezug zur Luftfahrtpolitik

Die Gewährleistung eines hohen Sicherheitsstandards ist Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Luftfahrtpolitik, die Funktionstüchtigkeit des Verkehrssystems und die Prosperität der Marktteilnehmer.

Systemgrenzen

Die Luftfahrtsicherheitspolitik richtet sich an alle Elemente der zivilen Luftfahrt.¹⁹ Dies umfasst alle Flugoperationen, die Flugsicherung, die Flughäfen und die technischen Betriebe des Luftfahrzeugbaus und –unterhalts. Im Zusammenhang mit der Systemabgrenzung sind die Nahtstellen zur militärischen Luftfahrt und zu den benachbarten Flugsicherungsbetrieben von besonderer Bedeutung.

Ziel der Luftfahrtsicherheitspolitik

Die Erwartungshaltung von Benützern und Betroffenen der Luftfahrt verlangt, dass trotz steigendem Verkehrsvolumen die absolute Zahl der Unfälle und schweren Zwischenfälle nicht steigt. Das kommt mittelfristig einer weiteren Reduktion der Raten gleich und verlangt ein entsprechendes Sicherheitssystem und grosse Anstrengungen.

Insgesamt strebt die Schweiz im europäischen Vergleich wieder eine Spitzenposition bezüglich ihres Sicherheitsstandards an.

Übergeordnete Behörden

Das schweizerische Luftfahrtssystem weist bei vergleichsweise kleinem Verkehrsvolumen die ganze Komplexität der grossen europäischen Systeme auf. Gleichzeitig hängen das erreichbare Sicherheitsniveau und der Erfolg dieses grenzüberschreitenden Verkehrssystems von der Weiterentwicklung der international geltenden Normen ab. Der Standardisierungseinfluss der internationalen Behörden ICAO, besonders aber der EASA, wächst. Dagegen scheint die Zukunft der JAA ungewiss. Diese Aspekte machen eine möglichst umfassende Partizipation der Schweiz bei der EASA, namentlich in Bezug auf die Teilnahme der Schweiz in Kommissionen und beim Management Board, erforderlich. Die EU Kommission hat bereits der Schweiz entsprechende Mitwirkungsrechte zugesichert.

Die Umsetzung und Vervollständigung der internationalen Standards in den nationalen Rechtsgrundlagen, die branchenspezifische Grundausbildung, die Sicherheitskultur und damit die Handhabung der Standards und Empfehlungen der ICAO²⁰ bleiben jedoch in nationaler Verantwortung. Dies ist insbesondere in der Übergangsphase bis zur vollen und flächendeckenden Funktionstüchtigkeit der EASA von Bedeutung.

Es braucht mehr als Rechtskonformität

Ein Betrieb im legalen Rahmen bedeutet noch nicht notwendigerweise Betriebssicherheit. Die Einhaltung der Standards und Empfehlungen der ICAO muss vorausgesetzt werden.

¹⁹ Vgl. auch Ziffer 1.2.1.

²⁰ Standards and Recommended Practices; verpflichtende Standards und Empfehlungen der ICAO.

Darüber hinaus orientiert sich die Luftfahrt nach den ‚best practices‘, insbesondere in Teilgebieten mit schwächerer Durchdringung griffiger Standards und Empfehlungen der ICAO.

Die Akteure stehen im Mittelpunkt

Luftfahrtsicherheit ist in besonderem Mass eine Frage von Werten, Haltung und Qualifikation der Akteure (so genannte Sicherheitskultur). Rechtsgrundlagen standardisieren und reduzieren die Komplexität des Systems. Sie ersetzen aber in keiner Weise die besondere Bedeutung von Rekrutierung und Ausbildung aller Akteure. Die allgemein formulierten Rechtsvorgaben müssen von den Akteuren auf ihre jeweiligen Bedürfnisse zugeschnitten und umgesetzt werden. Vor dem Hintergrund der durch die Liberalisierung segmentierten Luftfahrtbranche kommt deshalb auch einer zentral gesteuerten Grund- und Weiterbildung entscheidende Bedeutung zu. Ein branchenweites Lizenzierungssystem für alle sicherheitsrelevanten Arbeiten in den Bereichen Technik, Betrieb und Unterhalt sowie Ausbildung dient als Instrument zur laufenden Sicherstellung der geforderten Minimalqualifikation.

Die Einführung eines straflosen Meldesystems ermöglicht die Aufarbeitung verborgener Systemmängel und erleichtert die Wahrnehmung individueller Verantwortung der Fachkräfte. Hingegen kann ein solches System nicht ohne weiteres ins schweizerische Recht eingeführt werden. Zu berücksichtigen ist insbesondere der Grundsatz der Rechtsgleichheit.

2.2.2 Security

Ziel der Security Strategie ist die Gewährleistung eines möglichst hohen Schutzes von Fluggästen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Luftfahrtindustrie sowie von Sachen und Personen am Boden vor widerrechtlichen Handlungen, insbesondere vor Terroranschlägen und Entführungen. Aufgrund des internationalen Wesens der Luftfahrt ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Staaten zwingend.

Um weltweit einheitliche Standards bei den Security Massnahmen in der Zivilluftfahrt zu erreichen, hat die ICAO schon im Jahr 1974 im Anhang 17 der Chicago Konvention Mindestanforderungen definiert, die von den Mitgliedstaaten eingehalten werden müssen. Auf europäischer Ebene hat die ECAC diese Forderungen im Dokument 30, einem erschöpfenden Massnahmenkatalog, konkretisiert und ergänzt.²¹

Die Terroranschläge des 11. Septembers 2001 in den USA haben erstmals gezeigt, dass der Luftverkehr zu einem äusserst effektiven Mittel für Attentate mit verheerenden Ausmassen missbraucht werden kann. Als unmittelbare Reaktion wurden die Security Anforderungen umfassend überarbeitet und die Rechtsgrundlagen verschärft. Die Kontrolle und Überwachung des aufgegebenen Gepäcks sowie die Anforderungen hinsichtlich der Zugänglichkeit zum Cockpit wurden verschärft und die fachliche Ausbildung von Besatzungen sowie die Qualitätskontrolle für die durchgeführten Security Massnahmen verbessert. Die geänderten Standards und Empfehlungen der ICAO sind per 1. Juli 2002 in Kraft getreten und seither mehrmals überarbeitet worden. Zudem ist nach dem 11. September 2001 erstmals auch die Europäische Union aktiv geworden. In einer Verordnung zur Fest-

²¹ ECAC, Doc N. 30, Part II, Security, 11th Edition, July 2003.

legung gemeinsamer Vorschriften für die Security in der Zivilluftfahrt hat das Europäische Parlament verbindliche Rahmenbedingungen für die Einführung einheitlicher Security Massnahmen festgelegt. Damit gilt für das gesamte Gebiet der EU ein einheitlich hoher Security Standard, der aufgrund eines Aufsichtsprogramms auch durchgesetzt wird. Die Schweiz wird voraussichtlich am 1. Oktober 2004 diese Rechtsgrundlagen übernehmen.

2.3 Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Mit der zunehmenden Globalisierung wird die Erreichbarkeit eines Standortes zu einem immer relevanteren Faktor für dessen wirtschaftliche Entwicklung. Die Erreichbarkeit bestimmt, in welchem Umfang die entsprechende Region am wirtschaftlichen Wachstumsprozess teilhaben kann. Neben den Verkehrsträgern Schiene und Strasse leisten insbesondere internationale Luftverkehrsverbindungen einen wichtigen Beitrag zu diesem Wirtschaftswachstum. Der rasche Transport von Personen und Gütern über weite Distanzen ermöglicht der Wirtschaft die Ausdehnung ihrer Absatz- und Arbeitsmärkte, führt zu einer Intensivierung des Binnenwettbewerbs, macht die Schweiz als Standort für in- und ausländische Unternehmen attraktiv und fördert den für die Schweiz existenziellen Tourismus.

In Europa befinden sich die Wirtschaftszentren mit grossen Flughafen-Drehkreuzen, namentlich Frankfurt, Amsterdam und London, an der Spitze der interkontinentalen und interregionalen Erreichbarkeit. Gemäss der Studie der BAK Basel Economics ist die Schweiz vor allem wegen des Flughafens Zürich überdurchschnittlich gut in die internationalen und interregionalen Verkehrsnetze integriert. Nutzniesserin dieser hohen Erreichbarkeit ist in erster Linie die Region Zürich.²²

Weil sich die Marktverhältnisse ständig ändern, ist es nicht möglich, in diesem Bericht eine abschliessende, dauerhaft gültige Liste der Luftverkehrslinien mit hoher volkswirtschaftlicher Bedeutung aufzustellen; die Wichtigkeit kann lediglich qualitativ beschrieben werden.

Von grosser Bedeutung sind Direktverbindungen zu den europäischen Wirtschaftszentren²³. Im Weiteren kommt interkontinentalen Direktverbindungen zu den wichtigsten Metropolen ein hoher Stellenwert zu. Hingegen ist auch festzustellen, dass auf Interkontinentalstrecken von vielen Schweizer Unternehmen das Umsteigen und ein damit verbundener Zeitverlust in Kauf genommen werden, wenn sich so signifikante Kosteneinsparungen erzielen lassen.²⁴

Die Schweiz wird heute auf europäischer Ebene durch das Streckennetz der Swiss sowie weiterer Luftverkehrsgesellschaften angebunden. Auf interkontinentaler Ebene erfolgt die Anbindung einerseits durch Direktverbindungen der Swiss und anderer Airlines ab Schweizer Flughäfen, andererseits ist die interkontinentale Anbindung über die grossen europäischen Drehkreuze (London, Amsterdam, Frankfurt etc.) sichergestellt. Bei einer weiteren Ausdünnung des Streckennetzes der Swiss stellt sich die Frage, inwieweit andere Luftverkehrsbetriebe die aufgegebenen Verbindungen übernehmen würden. Es ist davon auszugehen, dass wirtschaftlich attraktive Strecken weiterhin von anderen Airlines

²² «Die internationale Verkehrsanbindung der Schweiz in Gefahr? Volkswirtschaftliche Beurteilung der Erreichbarkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz und seiner Regionen», BAK Basel Economics, Mai 2004, Seite 12 ff.

²³ SIAA (2003) Seite 37.

²⁴ SIAA (2003) Seite 37.

angeboten werden. Die übrigen Destinationen müssten über die grossen europäischen Hubs erschlossen werden. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Flughäfen Zürich, Genf, Basel, Bern-Belp, Lugano-Agno und St.Gallen-Alternrhein wurde in einer Studie anhand deren Wertschöpfung²⁵ errechnet. Gemäss dieser Studie resultierte im Jahr 2002 eine Gesamtwertschöpfung der sechs untersuchten Flughäfen²⁶ von 20 Mia. CHF mit 154'000 Beschäftigten. Von dieser Wertschöpfung profitieren insbesondere die flughafen-nahen Regionen.²⁷

Effekt	Wertschöpfung in Mia CHF und %		Beschäftigung in 1'000 und %	
Direkt ²⁸	4.3	(21.5%)	29.8	(19%)
Indirekt ²⁹	1.4	(7%)	11.3	(7%)
Induziert ³⁰	8.1	(40.5%)	64.1	(42%)
Katalytisch ³¹	6.2	(31%)	48.9	(32%)
Total	20.0	(100%)	154.1	(100)

Tabelle 2: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der 6 betrachteten Flughäfen (2002)

Die ICAO geht davon aus, dass ein in der Luftfahrt erzielter Umsatz von 100 \$ eine Nachfrage im Wert von 325 \$ auslöst. 100 Arbeitsplätze in der Luftfahrt generieren in den übrigen Wirtschaftszweigen insgesamt 610 Arbeitsplätze.³²

Untersucht wurde auch der Beitrag der Luftfahrt zu Konjunktur und Beschäftigung in Europa. Demnach schaffen eine Million Fluggäste pro Jahr durchschnittlich 950 Arbeitsplätze in Firmen, die Leistungen für den Betrieb des Flughafens erbringen.³³ Beim Flughafen Zürich liegt das Verhältnis von Passagieraufkommen und Arbeitsplätzen über dem in dieser Studie genannten Durchschnittswert: Ein Passagierückgang von 22.3 Mio. (Jahr 2000) auf 17 Mio. (Jahr 2003) hatte einen Abbau von 6'300 Vollzeit- und 1'500 bis 2000 Teilzeitstellen zur Folge.³⁴

Im Bereich der **wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit** ist das Ziel, ein gutes Verhältnis zwischen direkten Kosten und Nutzen zu schaffen, die indirekten wirtschaftlichen Wirkungen zu optimieren und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.

²⁵ Die Wertschöpfung ist definiert als Umsatz abzüglich der Vorleistungen. Mit diesem Indikator können Doppelzählungen vermieden werden.

²⁶ Zürich, Genf, Basel, Bern-Belp, Lugano-Agno und St.Gallen-Alternrhein.

²⁷ Swiss International Airport Association (SIAA), Volkswirtschaftliche Bedeutung der Schweizerischen Landesflughäfen, Synthesebericht, Zürich/Bern 2. Juni 2003.

²⁸ Die *direkten Effekte* setzen sich aus den Aktivitäten zusammen, die direkt auf dem Flughafengelände stattfinden.

²⁹ Die *indirekten Effekte* entsprechen den Aktivitäten der Vorleister für die Flughafenaktivitäten.

³⁰ Die *induzierten Effekte* ergeben sich aus den Multiplikatoreffekten der Ausgaben der direkt und indirekt Beschäftigten und der Weiterverwendung der Gewinne.

³¹ Die *katalytischen Effekte* ergeben sich über die bessere Erreichbarkeit – Bevölkerung und Wirtschaft profitieren von guten Verkehrsverbindungen.

³² ICAO Journal, Ausgabe 8 (2003), Seite 18.

³³ York Aviation study: «The social and economic impact of airports in Europe» (2004).

³⁴ NZZ vom 27.4.2004, Flugverkehr schafft Arbeitsplätze.

Konkret sollen

- die Eigenwirtschaftlichkeit des Luftverkehrs erhöht,
- die direkten Kosten im Betrieb und bei geplanten Vorhaben minimiert (Gesamtkostenrechnung Verkehrsträger) und der direkte Nutzen maximiert (z.B. Zeitgewinne, Reisekosteneinsparungen),
- die Erreichbarkeit als Teil der Standortattraktivität verbessert,
- eine regional ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung unterstützt,
- eine gute Erreichbarkeit der wichtigen europäischen und interkontinentalen Zentren sichergestellt und
- die Rahmenbedingungen für leistungsfähige, sichere und effiziente Luftfahrt Infrastrukturen sowie ein wettbewerbsfähiges Luftfahrt Ausbildungssystem geschaffen werden.

2.4 Ökologische Dimension der nachhaltigen Entwicklung

Umweltbelastungen sind lokal und regional auf ein langfristig unbedenkliches Niveau zu senken, die Ressourcen zu schonen und global einen Beitrag zur Senkung der atmosphärischen Umweltbelastung zu leisten. Konkret sollen

- die durch den Flugbetrieb verursachten Lärmbelastungen reduziert und mit der Raumplanung abgestimmt,
- Erleichterungen der Lärmbelastungsgrenzwerte nur bei Flugplätzen mit öffentlichem Luftverkehr gewährt,
- die durch den Luftverkehr verursachten Schadstoffemissionen (Stickoxide NO_x, Ozon O₃, Partikel PM₁₀) sowie die nicht ionisierenden Strahlungen (NIS) reduziert,
- die durch die Infrastruktur verursachte Bodenversiegelung sowie die Beeinträchtigung der Landschaften, Lebensräume und Gewässer minimiert,
- der Schutz der Umwelt bei der Planung von Bauten und Anlagen sowie beim Betrieb von Luftfahrtanlagen von Beginn an und umfassend berücksichtigt,
- luftfahrtseitig nicht genutzte Flächen in Flugplatzarealen – unter Vorbehalt der luftfahrtspezifischen Sicherheitsvorschriften und der Ausbauerfordernisse – ökologisch aufgewertet,
- die luftfahrtspezifische und auf eine nachhaltige Verkehrspolitik ausgerichtete Forschung und Entwicklung im Rahmen der von Bundesrat und Parlament bewilligten Ressourcen gefördert,
- der Verbrauch nicht erneuerbarer Energieträger gesenkt, die Energieeffizienz gefördert und
- die Kyoto-Ziele³⁵ umgesetzt werden. Das heisst, die Belastung der Atmosphäre durch CO₂, der Ausstoss der übrigen treibhausrelevanten Gase sowie der Ausstoss ozonvermindernder Gase sollen reduziert werden.

³⁵ Das Protokoll von Kyoto wurde 1997 im Rahmen der Klimakonvention verabschiedet und 1998 durch die Schweiz unterzeichnet. Das Protokoll legt Reduktionsziele für Treibhausgas-Emissionen für alle Industriestaaten fest. Im Zeitraum 2008 – 2012 soll erreicht werden, dass der CO₂-Ausstoss der Industriestaaten gegenüber 1990 um 5,2 Prozent tiefer liegt. Die Schweiz und die EU haben sich zu einer Reduktion um 8 Prozent verpflichtet. Ein grosser Reduktionsbeitrag wird in der Schweiz gemäss den Bestimmungen des CO₂-Gesetzes von den freiwilligen Massnahmen der Wirtschaft und des Verkehrs erwartet.

2.5 Schlussfolgerungen für die Luftfahrtpolitik

Aus den Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung ergeben sich somit für die Luftfahrtpolitik die folgenden Aufgaben:

- Koordinierte Verkehrspolitik: Die einzelnen Verkehrsträger sollen nach ihren komparativen Vorteilen eingesetzt und sinnvoll miteinander verknüpft werden. Die Luftfahrtpolitik soll auf die Raumordnungspolitik abgestimmt und es soll eine systematische Vorsorge zur Konfliktvermeidung betrieben werden.
- Optimierte Luftfahrtinfrastruktur: Die technischen Möglichkeiten zur Optimierung der Infrastruktur und der Luftfahrzeuge sollen ausgeschöpft werden. Die für einen wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort Schweiz notwendige Luftfahrtinfrastruktur soll die Mobilitätsbedürfnisse möglichst effizient und umweltschonend abdecken. Dabei hat die optimale Nutzung der vorhandenen Infrastrukturen Vorrang vor dem Bau neuer Anlagen.
- Abstimmung mit der europäischen Verkehrspolitik: Die schweizerische Luftfahrtpolitik soll mit der europäischen Luftfahrt- und Verkehrspolitik abgestimmt werden. Dies erfordert auch den aktiven Einsatz für eine nachhaltige Verkehrspolitik in Europa.
- Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: Ein optimales Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen ist anzustreben und die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrt zu fördern.
- Kostenwahrheit: Die Luftfahrt soll sowohl ihre betriebswirtschaftlichen wie ihre externen Kosten selber tragen, damit sich die Nachfrage nach Mobilität an den gesamten volkswirtschaftlichen Kosten orientiert.
- Öffentlicher Verkehr: Dem öffentlichen Luftverkehr muss erste Priorität zukommen.
- Gesellschaftliche Solidarität: In diesem Bereich ist es das Ziel, eine angemessene Angebotsbindung der verschiedenen Landesteile sicherzustellen, die Sicherheit in der Luftfahrt zu erhöhen und den Betroffenen in Fragen des Luftverkehrs Mitwirkungsmöglichkeiten zu gewähren, damit diese an geeigneter Stelle Beschwerden anbringen können.

3 Luftfahrtpolitische Ziele und Handlungsschwerpunkte

3.1 Grundsätzliche Aspekte

3.1.1 Ziele

Die Luftfahrtpolitik ist Bestandteil der nationalen Verkehrspolitik. Das übergeordnete Ziel der schweizerischen Verkehrspolitik besteht in der möglichst sicheren und nachhaltigen Abwicklung des Verkehrs. Dazu braucht es leistungsfähige und koordinierte Verkehrsinfrastrukturen, auf denen die einzelnen Verkehrsträger sinnvoll verknüpft und nach ihren komparativen Vorteilen eingesetzt werden. Die schweizerische Verkehrspolitik ist eng auf die europäische Verkehrspolitik abzustimmen. Die Verkehrsträger müssen möglichst eigenwirtschaftlich operieren, unter Anlastung der externen Kosten und unter Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Interesse der landesweiten Grundversorgung.

Im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung der Luftfahrt verfolgt der Bund im Bereich der Luftfahrt insbesondere folgende drei Ziele.³⁶

Erstens die Gewährleistung eines hohen Sicherheitsstandards in der schweizerischen Zivilluftfahrt: In Folge verschiedener Unfälle hat das UVEK im Juli 2002 eine unabhängige ausländische Institution damit beauftragt, einen Bericht über das Sicherheitssystem in der schweizerischen Zivilluftfahrt zu erstellen. Der Bericht hat bezüglich der Sicherheit im Luftfahrtssystem Schweiz Handlungsbedarf sowohl bei den Behörden wie auch bei der Industrie aufgedeckt und eine Reihe von Empfehlungen unterbreitet.³⁷ Der Bundesrat will den Sicherheitsstandard der schweizerischen Zivilluftfahrt wieder auf jenes Niveau heben, das er vor der Liberalisierung hatte. Die aus den Empfehlungen des Berichts hervorgegangenen Projekte SAFIR³⁸ sowie TOPAS³⁹ werden mit grosser Kraft vorangetrieben; erste Massnahmen wurden bereits umgesetzt.

Zweitens die Sicherstellung eines attraktiven und bedarfsgerechten Angebots der schweizerischen Luftfahrt durch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrtunternehmen:

Luftverkehr ist nicht Selbstzweck. Der Luftverkehr ist ein massgeblicher Bestandteil des nationalen Verkehrssystems, bildet eine wichtige Voraussetzung für die Standortattraktivität der Schweiz und stellt einen bedeutenden Volkswirtschaftsfaktor dar. Die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an Luftfahrtdienstleistungen sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrtunternehmen liegen deshalb im übergeordneten Interesse. Konkret soll die bedarfsgerechte Anbindung der Schweiz an europäische und interkontinentale Zentren sichergestellt werden. Das primäre Mittel zur Erreichung dieses Ziels ist der öffentliche Luftverkehr, worunter der Linienverkehr mit Beförderungs- und Flugplanpflicht verstanden wird. Diese Definition begründet indessen

³⁶ Vgl. auch Art. 7 der Organisationsverordnung für das UVEK vom 6. Dezember 1999 (OV-UVEK, SR 172.217.1).

³⁷ Vgl. Fussnote 15.

³⁸ SAFIR: Safety First.

³⁹ TOPAS: Topping Aviation Safety.

keinen Anspruch auf Unterstützung durch die öffentliche Hand (Service Public), wie unter Ziffer 3.2 näher ausgeführt wird.

Drittens die Sicherstellung einer langfristigen, aktiven Rolle der Schweiz im internationalen Luftverkehr:

Schweizerischer Luftverkehr bedeutet praktisch ausschliesslich internationaler Luftverkehr. Ein Verkehrsflugzeug braucht eine Viertelstunde, um die Schweiz zu überfliegen. Die Binnenluftfahrt ist deshalb im Vergleich zu anderen Staaten von untergeordneter Bedeutung. Die Schweiz ist trotz ihrer vergleichsweise kleinen Ausdehnung überproportional in der internationalen Luftfahrt vertreten. Die schweizerischen Flughäfen und Fluggesellschaften nehmen im internationalen Vergleich wichtige Positionen ein. Die Sicherstellung einer aktiven Rolle der Schweiz im internationalen Luftverkehr ist deshalb von grosser Bedeutung. Sie wird umgesetzt durch den Abschluss von bilateralen Abkommen und die Beteiligung an internationalen Organisationen der Zivilluftfahrt.

Und viertens: Damit Betroffene in Fragen des Luftverkehrs Mitwirkungsmöglichkeiten ausschöpfen und geeigneter Stelle Beschwerden anbringen können, prüft der Bundesrat die Schaffung einer «Ombudsstelle Luftverkehr». Die Ombudsstelle soll als unabhängige und neutrale Stelle insbesondere jenen offen stehen, die sich bereits erfolglos um eine Einigung bemüht haben. Die Ombudsstelle ist vermittelnd und schlichtend tätig, besitzt aber keine Sanktionsmöglichkeiten und soll regelmässig einen Bericht veröffentlichen.

3.1.2 Safety

AUSGANGSLAGE

Der einst aussergewöhnlich hohe Sicherheitsstandard in der schweizerischen Zivilluftfahrt war unter anderem zurückzuführen auf einen reglementierten, monopolisierten und kartellistischen Markt, der es der ehemaligen Swissair erlaubte, bedeutende finanzielle Mittel und Anstrengungen für die Sicherheit des Luftverkehrs einzusetzen. Die schweizerischen Unternehmen nahmen ihre Verantwortung für die Gewährleistung eines hohen Sicherheitsstandards mit grossem Einsatz wahr. Die zunehmende Liberalisierung im Luftverkehr führte aber nicht nur zu starkem Verkehrswachstum und verstärktem Wettbewerb, sondern auch zu einem verschärften Preisdruck auf einen zuvor geschützten Industriezweig. Als Folge dieser Liberalisierung sind die Unternehmen heute gezwungen, vermehrte Anstrengungen für ihre Positionierung im Markt zu unternehmen.

PROBLEMSTELLUNG

Es kann heute nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die unter grossem Marktdruck stehenden Unternehmen von sich aus einen derart hohen Sicherheitsstandard aufrechterhalten und bezahlen können, wie dies in der Vergangenheit der Fall war. Der Bund und namentlich das BAZL können sich deshalb nicht mehr in dem Masse auf die Eigenverantwortlichkeit der Unternehmen abstützen, wie dies noch in den Zeiten der ehemaligen Swissair der Fall war. Dieser Paradigmenwechsel führt dazu, dass der Staat vermehrt korrigierend einzuschreiten hat.

Zudem bestehen Unklarheiten bei der Definition eines Sicherheitsstandards und dessen wirtschaftlichen Folgen. Wenn sich die Schweiz dazu entschliesst, Sicherheitsstandards einzuführen, die über die international geltenden hinausgehen, kann das Sicherheitsniveau der schweizerischen Unternehmen erhöht werden. Die schweizerischen Unternehmen hingegen, welche diese verschärften Standards umzusetzen hätten, würden im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz einen Wettbewerbsnachteil erleiden. Der Bundesrat muss deshalb abwägen, inwieweit er eine Inländerbenachteiligung zugunsten der Erhöhung des Sicherheitsniveaus in Kauf nehmen will. Hinzu kommt, dass die Schweiz in vielen Bereichen verpflichtet ist, ausländische Unternehmen in der Schweiz zu akzeptieren, welche (nur) die internationalen Mindeststandards erfüllen. Angesichts der internationalen Vernetzung der Schweiz (mehr als 100 ausländische Fluggesellschaften auf schweizerischen Flughäfen) stellt sich deshalb die Frage, inwieweit das Sicherheitsniveau insgesamt erhöht würde, wenn die Schweiz lediglich ihre eigenen Unternehmen zur Einhaltung erhöhter Sicherheitsstandards verpflichtet.

HALTUNG DES BUNDES

Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht NLR

Der Bundesrat hat bereits mit der Umsetzung der Empfehlungen des Berichts NLR die Weichen für eine Verbesserung des Sicherheitsniveaus der schweizerischen Zivilluftfahrt gestellt.⁴⁰ Der Aktionsplan optimiert die organisatorischen Abläufe bei der Sicherheitsaufsicht im Luftverkehr (Reorganisation BAZL sowie Bereitstellung sicherheitsrelevanter Kompetenz beim UVEK), sorgt für die erforderlichen, neuen Rechtsgrundlagen (so zum Beispiel über die Einführung eines freiwilligen, vertraulichen und straflosen Meldewesens) und hat direkte Auswirkungen auf wichtige Akteure der Luftfahrt wie Luftverkehrsunternehmen, Flughäfen und Flugsicherung.

Das Regelsystem zur Sicherstellung der Luftfahrtsicherheit

Die Komplexität ist bei begrenztem Mitteleinsatz nur mit einem hohen Delegierungsgrad an die Unternehmen beherrschbar. Die Notwendigkeit der Delegierung, und damit die Eigenverantwortlichkeit der Unternehmen, verlangt die Pflege einer sehr hohen Sicherheitskultur und die Entwicklung gut ausgebauter Safety Management Systeme. Das Gesamtsystem besteht aus folgenden drei Ebenen:

Die erste Ebene bilden die Marktteilnehmer. Jeder Marktteilnehmer gestaltet den Betrieb im Rahmen der gesetzlichen Mindestanforderungen sowie ergänzend aufgrund der best practice. Er unterhält ein Regelkreissystem zur kontinuierlichen Verbesserung der Luftfahrtsicherheit seines Betriebs.

Die zweite Ebene bildet das BAZL. Es erlässt Rechtsgrundlagen für die Luftfahrt und überwacht deren Einhaltung. Lücken und Schwächen der internationalen Rechtsgrundlagen werden durch nationale Erlasse geschlossen. Das BAZL unterhält ein Regelkreissystem zur kontinuierlichen Verbesserung der Luftfahrtsicherheit. Es betreibt eine ausgereifte, rollende Planung, um sich auf künftige Entwicklungen rechtzeitig einzurichten und um den Mitteleinsatz gesamtwirksam zu optimieren.

⁴⁰ Vgl. Fussnote 15.

Die dritte Ebene stellt das UVEK dar. Das Departement definiert eine langfristig ausgerichtete Sicherheitspolitik. Sie richtet sich schwergewichtig auf die Gewährleistung eines hohen Sicherheitsstandards der schweizerischen Zivilluftfahrt. Die Wahrnehmung der Oberaufsicht erfolgt durch eine antizipierende Planung, die Definition der in der Luftfahrt zu erreichenden Sicherheitsziele sowie durch die Sicherstellung eines Regelkreises, der systemische Schwächen erkennt und behebt. Für das Funktionieren dieses Regelkreises ist das Büro für Flugunfalluntersuchungen von entscheidender Bedeutung: Es klärt die Ursachen von Unfällen ab, formuliert gestützt darauf Sicherheitsempfehlungen und ermöglicht damit dem System, aus begangenen Fehlern zu lernen.

Zentrale Rolle des BAZL

Die Wahrnehmung von sicherheitsrelevanten Aufgaben durch die Unternehmen reduziert zwar den Bedarf an Inspektoren im BAZL. Umgekehrt stellt die Überwachung der Unternehmen, da sie vermehrt indirekt erfolgt, hohe Ansprüche an die Qualifikation der Aufsichtsbehörde.

Das Amt muss jederzeit über die erforderlichen personellen und materiellen Ressourcen verfügen, um die Aufsichtsfunktion über die Zivilluftfahrt in kompetenter und unabhängiger Weise wahrnehmen zu können. Zudem muss die strukturelle Flexibilität sichergestellt sein, um einerseits die aus der langfristigen Amtsplanung erwachsenden Aufgaben erfüllen und andererseits auf unerwartete kurzfristige Entwicklungen reagieren zu können.

Die Prioritäten richten sich nach dem Schadenspotential und den auftretenden Risiken. Hierfür unterhält das Amt ein ausgebautes, systemweites Safety- und Riskmanagement.

Branchenweites Cooperative Decision Making

Weil die Luftfahrtbranche hochgradig vernetzt ist und damit alle Veränderungen breit gefächerte Auswirkungen haben können, ist eine Koordination unter allen Körperschaften notwendig. Die koordinierte Bewältigung der Herausforderungen bedeutet eine Reduktion der Stressfaktoren und damit eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Luftfahrtsicherheit. Das BAZL moderiert diese Koordinationsprozesse.

Nutzung militärischer Infrastruktur im Bereich Flugsicherung und Raumschutz

Im Sinn einer massgeblichen Verdichtung der Überwachung des Luftraums und zur Durchsetzung der Luftraumordnung sind die vorhandenen Mittel auszuschöpfen. Das BAZL führt einen Zertifizierungsprozess für die Mitbenützung der Flugsicherungsdaten und koordiniert den gezielten Einsatz zur Durchsetzung der Luftraumordnung.

3.1.3 Security

AUSGANGSLAGE

Um den Schutz der Luftfahrt vor widerrechtlichen Handlungen, namentlich Terroranschlägen und Entführungen, zu gewährleisten und um die in Ziffer 2.1.2 gesetzten Ziele zu erreichen, braucht es Massnahmen, die weltweit in möglichst einheitlicher Form zur Anwendung gelangen. Die dafür erforderlichen Rechtsgrundlagen richten sich in der Schweiz deshalb nach den entsprechenden internationalen Vorschriften der ICAO und der Europä-

ischen Gemeinschaft, welche nach dem 11. September 2001 deutlich verschärft worden sind.

PROBLEMSTELLUNG

Die Verschärfung der Rechtsgrundlagen führt zu höheren Security Kosten in der Luftfahrt. Betroffen sind dabei vor allem Fluggesellschaften und Flugplätze.

Bei der Finanzierung der Sicherheitskosten geht das EU Recht vom *Verursacherprinzip* aus. Eine umfassende Kostentragung von Sicherheitsmassnahmen durch staatliche Stellen ist demnach unzulässig. Die jüngsten Entwicklungen in Frankreich und Deutschland zeigen, dass die staatliche Finanzierung von Sicherheitsmassnahmen durch ein benutzerfinanziertes System abgelöst wird.

Die Abwehr von Gefahren gehört grundsätzlich zu den *hoheitlichen Aufgaben* des Staates. Hoheitlich sind namentlich alle Massnahmen, welche der Staat erlässt, um sich vor Handlungen zu schützen, die gegen den Staat selbst gerichtet sind (Entführung eines schweizerischen Flugzeugs).

HANDLUNGSAalternativen

Die derzeitige Aufgabenteilung zwischen Bund, Flughäfen und Fluggesellschaften trägt den beiden genannten Grundsätzen Rechnung: Der Staat trägt die Kosten zum Schutz vor Handlungen, welche sich gegen den Staat als solchen richten. Flughäfen und Fluggesellschaften tragen die Kosten für den zusätzlichen Kontrollaufwand, der wegen der Bedrohungslage für den Luftverkehr erforderlich ist.

Alternativ dazu kann der Staat die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrtunternehmen verbessern und weitere Sicherheitskosten übernehmen. Der Handlungsspielraum ist aber eng. Das EU Recht und die EU Kommission setzen Schranken, die es der Schweiz nicht ohne weiteres erlauben, zusätzliche Sicherheitskosten zu übernehmen. So hat die EU Kommission im Nachgang zu den Terroranschlägen vom 11. September 2001 strikte Richtlinien für staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit der Übernahme von Sicherheitskosten aufgestellt.

HALTUNG DES BUNDES

Der Bund setzt sich für einen möglichst hohen Sicherheitsstandard zur Abwehr von widerrechtlichen Handlungen, namentlich Terroranschlägen und Entführungen, ein. Dabei orientiert sich der Bund an die massgeblichen EU Sicherheitsstandards. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrtunternehmen prüft der Bund die Übernahme weiterer Sicherheitskosten. Dabei sind die übergeordneten Rechtsgrundlagen, namentlich das EU Recht, zu beachten.

3.1.4 Umwelt und Raumordnung

3.1.4.1 Umwelt

AUSGANGSLAGE

Obwohl in den letzten Jahren weltweit ein Rückgang der Flugbewegungen zu verzeichnen war, ist langfristig wieder mit einem Wachstum im Luftverkehr zu rechnen. Global betrachtet, trägt der Luftverkehr mit 2 bis 3 Prozent zum Treibhauseffekt und zum Abbau der Ozonschicht bei.⁴¹

Man geht davon aus, dass der technologische Fortschritt nur bei einem geringen Luftverkehrswachstum ausreichen wird, um die mit dem Wachstum verbundene Mehrbelastung an Lärm- und Schadstoffemissionen zu kompensieren.⁴²

PROBLEMSTELLUNG

Heute bestehen Konflikte zwischen den Bedürfnissen der Bevölkerung nach Schutz vor übermässigen Emissionen des Luftverkehrs und den Ansprüchen von Flughafenbetreibern, Luftverkehrsunternehmen sowie Fluggästen nach einem wirtschaftlichen und effizienten Flugbetrieb.

Die Herausforderung der Luftfahrtpolitik besteht darin, die Mobilitätsansprüche mit den Anforderungen einer ökologischen Entwicklung in Einklang zu bringen. Nachhaltigkeitsziele zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Erreichbarkeit über Luftverkehrsverbindungen) sind auf Nachhaltigkeitsziele zur Umwelt (z.B. Reduktion Lärm- und Schadstoffbelastung) abzustimmen.

Dieser Zielkonflikt hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert. Zugenommen hat indessen die Sensibilität der Bevölkerung gegenüber den belastenden Auswirkungen. Obwohl der Luftverkehr in den letzten drei Jahren um ungefähr 20 Prozent abgenommen hat, ist die Anzahl der Lärmklagen der betroffenen Bevölkerung um ein Vielfaches angestiegen.

Eine Sonderstellung nimmt die Kerosinbesteuerung ein. Der Staat besteuert den auf Inlandflügen verbrauchten Treibstoff, die Erträge fliessen teilweise in den Nationalstrassenfonds.

HALTUNG DES BUNDES

Die Schweiz berücksichtigt bei ihren Entscheiden die internationalen Empfehlungen zum Umweltschutz. In den sensiblen Umweltbereichen (Lärm und Schadstoffe) hat die Schweiz eigene, weitergehende Normen und Anreizsysteme geschaffen. Diese sollen aufrechterhalten und weiterentwickelt werden.

Auf nationaler Ebene richten sich sämtliche Entscheide nach den geltenden gesetzlichen Vorgaben. Für die Luftfahrt sind neben dem Luftfahrtrecht primär die Bestimmungen der Umweltschutzgesetzgebung relevant (Vorsorgeprinzip, Grenzwerte, Umweltverträglich-

⁴¹ IPCC Special Report: Aviation and the Global Atmosphere, Intergovernmental Panel on Climate Change, ISBN: 92-9169-111-9.

⁴² Vor allem erhöhte Energieeffizienz der Triebwerke, verbessertes Lärmverhalten der Triebwerke, bessere Aerodynamik bei Fahrwerk und Klappen.

keitsprüfungen). Der SIL und das Landschaftskonzept Schweiz (LKS) enthalten weiterführende Regeln, Leitlinien und Schwerpunkte. So z.B. Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen Luft- und Schienenverkehr. Konkrete Massnahmen werden zudem im Rahmen von Plangenehmigungsverfahren angeordnet und umgesetzt (z.B. Vorgaben zum Modal Split in der Baukonzession zur 5. Bauetappe Flughafen Zürich).

Die Schweiz spielt bei der internationalen Harmonisierung von Umweltschutzmassnahmen im Luftverkehr eine wichtige Rolle. Insbesondere wird sich die Schweiz dafür einsetzen, dass Abgaben auf Flugtreibstoffe oder Flugstrecken international koordiniert eingeführt werden können. Mit den Erträgen aus der heutigen Kerosinbesteuerung für den Binnenluftverkehr wird künftig ein Luftfahrtfonds gespiesen. Mit den Mitteln aus diesem Fonds sollen Umweltschutz-, Security- und Safety-massnahmen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr finanziert werden.

3.1.4.2 *Raumordnung*

AUSGANGSLAGE

Mit dem vom Bundesrat am 18. Oktober 2000 verabschiedeten Konzeptteil des SIL erhielt die Raumplanung das für eine nachhaltige Entwicklung nötige Steuerungsinstrument. Die für eine griffige Raumplanung unerlässlichen Lärmgrenzwerte für die Landesflughäfen wurden vom Bundesrat im Jahr 2000 festgelegt, nachdem über Jahrzehnte hinweg so genannte Lärmzonen für die Beurteilung von raumplanerischen Massnahmen Anwendung gefunden hatten. Das Bundesgericht hat im Frühling 2001 endgültig über die Lärmgrenzwerte entschieden.

Der SIL zeigt mit einem für jede Luftfahrtanlage zu erstellenden Objektblatt die langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten und die damit verbundenen, räumlichen Wirkungen auf. Es gilt, einen Ausgleich zwischen den Nutz- und Schutzinteressen zu finden. Voraussetzung für eine ausgewogene Berücksichtigung der berührten Interessen ist ein Sachplanprozess, in den alle Beteiligten rechtzeitig und umfassend einbezogen werden. Durch den erfolgreichen Abschluss der SIL Koordinationsprozesse sind die Voraussetzungen zu schaffen, um die konkreten Ziele und Vorgaben im SIL Objektblatt und gleichzeitig im kantonalen Richtplan festzulegen. Damit soll auch das bezüglich der Luftfahrtanlagen seit langem bestehende Vollzugsproblem auf Richtplanstufe gelöst werden.

PROBLEMSTELLUNG

Die Luftfahrt hat auf die Raumordnung positive und negative Auswirkungen.

- **Mobilität und Verkehr:** Der Luftverkehr verkürzt die Reisezeit und fördert damit die Mobilität. Er bedingt eine landseitige Verkehrserschliessung, wirkt auf die Verkehrsentwicklung und konkurrenziert andere Verkehrsträger auf kurzen Distanzen.
- **Wirtschaftliche Entwicklung:** Als Verkehrszubringer tragen Flugplätze dazu bei, die Standortattraktivität einer Region, namentlich für Industrie, Dienstleistungen und Tourismus, zu stärken. Sie generieren Aktivitäten und Arbeitsplätze, die sich ebenfalls positiv auf die Entwicklung der Region auswirken. Als Verkehrsanlagen verursachen sie Emissionen, die sich auf die Wohnqualität der umliegenden Siedlungen negativ auswirken können.

- Bodennutzung: Durch die Flugplätze werden verhältnismässig grosse Flächen beansprucht. Betrieb und Sicherheit der Anlagen erfordern in der näheren Umgebung Nutzungseinschränkungen bezüglich der Hindernisfreiheit. Weitere konflikträchtige Einflüsse auf die Nutzung flugplatznaher Flächen löst die mit dem Flugbetrieb verbundene Fluglärmbelastung aus.

HALTUNG DES BUNDES

Der Luftverkehr übt als einer der Verkehrsträger im Rahmen einer integrierten Verkehrspolitik eine wichtige Funktion aus. Unter den Verkehrsträgern ist das jeweils wesensgerechte Verkehrsmittel einzusetzen. Freie Wahl des Transportmittels und das Marktumfeld bestimmen die Eignung des Verkehrsmittels. Für kurze Distanzen bis zu einer Reisezeit von 4 Stunden soll grundsätzlich der Schiene der Vorzug gegeben werden.

Der Luftverkehr ist Teil des integrierten Verkehrssystems Schweiz. An den Landesflughäfen ist die Vernetzung der verschiedenen Elemente dieses Verkehrssystems sicherzustellen. Neben einer guten Erschliessung mit Hochleistungsstrassen, sollen die Landesflughäfen möglichst direkt an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahnen angeschlossen werden. Die Regionalflughäfen sind mit attraktiven öffentlichen Verkehrsverbindungen zu erschliessen.

Standortwahl, Bau und Betrieb der Luftfahrtanlagen sollen auf die umgebenden Nutzungs- und Schutzansprüche abgestimmt werden. Für diese Abstimmung arbeiten die zuständigen Fachstellen von Bund und Kanton, die Flugplatzhalter, die betroffenen Gemeinden, die Bevölkerung und die angrenzenden Nachbarn eng zusammen. Die Ergebnisse dieser Koordination fliessen in die anlagespezifischen Objektblätter im SIL ein. Die Festlegungen im SIL sind verbindlich für die Behörden aller Stufen (Bund, Kantone und Gemeinden). Sie sind Voraussetzung für die allgemeinverbindlichen Verfahren zur Genehmigung der Betriebsreglemente und der Plangenehmigung von Bauten und Anlagen.

In Bezug auf die von den Luftfahrtanlagen beanspruchten Flächen ist darauf zu achten, dass der Flächenverbrauch auf ein Minimum reduziert wird und Flächen, die landwirtschaftlich, landschaftlich und aus Sicht der Natur oder Erholung wertvoll sind, dauerhaft geschont bleiben.

3.1.5 Internationale Zusammenarbeit

AUSGANGSLAGE

Praktisch sämtliche Aktivitäten in der Luftfahrt werden heute massgeblich durch internationale und zum Teil weltweit verbindliche Vorschriften geregelt und beeinflusst. Sie werden hauptsächlich von Organisationen erlassen, bei denen die Schweiz Mitglied ist (ICAO, ECAC, JAA, Eurocontrol) oder mit denen unser Land auf andere Weise verbunden ist (EG). Ausserdem hat die Schweiz weit über hundert zwei- oder mehrseitige Abkommen abgeschlossen, mit denen sie ihre Beziehungen zum Ausland regelt. Dies betrifft unter anderem den Umfang der Luftverkehrsverbindungen (Verkehrsrechte), die Anzahl der Flugbewegungen (Frequenzen), die Bedienung von Flughäfen sowie die Bezeichnung von Fluggesellschaften zur Durchführung von Linienflügen. Die im Rahmen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen angestrebte Harmonisierung von technischen

und operationellen Vorschriften sowie die enge Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern mittels bi- oder multilateraler Vereinbarungen waren bisher denn auch tragende Pfeiler der schweizerischen Luftfahrtpolitik. Sie haben einen hohen Sicherheitsstandard, die Erleichterung grenzüberschreitender Aktivitäten (Waren, Personen und Dienstleistungen) und damit eine optimale verkehrsrechtliche und wirtschaftliche Anbindung an den internationalen Luftverkehr zum Ziel. Der Bundesrat war stets der Überzeugung, dass eine rein auf nationale Entwicklungen ausgerichtete Luftfahrtpolitik in diesem Tätigkeitssektor die Landesinteressen nicht genügend wahrnehmen kann. Er hat ein gezieltes, aktives Engagement der Schweiz in internationalen Luftfahrtorganisationen immer unterstützt und durch die Ratifizierung zahlreicher internationaler Abkommen zudem selber aktiv zur Förderung einer engen internationalen Zusammenarbeit in der Luftfahrt beigetragen.

Aufgrund der intensiven politischen und gesetzgeberischen Aktivitäten der EG im Bereich der Luftfahrt (z.B. Errichtung EASA, Single European Sky, einheitliche Aushandlung von Verkehrsrechten für die EG mit Drittstaaten wie USA) erfährt die internationale Zusammenarbeit der Schweiz seit dem Inkrafttreten des Luftverkehrsabkommens mit der EG am 1. Juni 2002 ausserdem eine zusätzliche Dynamik.

PROBLEMSTELLUNG

Die internationalen, völkerrechtlichen Rahmenbedingungen sind in der Zivilluftfahrt, wie wohl kaum in einem anderen Bereich, sehr umfassend und entwickeln sich laufend weiter. Dies hat zur Folge, dass es heute praktisch keinen Bereich gibt, in dem die Schweiz autonom Regelungen und Lösungsansätze bestimmen kann. Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten sind deshalb beschränkt. In Europa dringt die EU zunehmend in Bereiche vor, die bis anhin in die Zuständigkeit der einzelnen Staaten gefallen sind, welche sich ihrerseits in den bereits genannten europäischen Organisationen zusammengeschlossen haben (ECAC, JAA, Eurocontrol). Da diese Organisationen gegenüber der EG, insbesondere seit deren Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten, zunehmend an politischem und institutionellem Gewicht verlieren, sieht sich die Schweiz vor allem in Europa mit der Schwierigkeit konfrontiert, ihre Interessen im Rahmen der bisherigen Organisationen angemessen und mit dem nötigen Einfluss einbringen und wahrnehmen zu können.

Mit Blick auf die Entwicklungen in Europa ist festzustellen, dass schweizerische Luftfahrtgesetzgebung und Luftfahrtpolitik zukünftig massgeblich vom bilateralen Luftverkehrsabkommen mit der EG geprägt sein werden. Die politischen Leitsätze und Zielrichtungen der EG werden aufgrund der engen Anbindung der Schweiz an die EG die schweizerische Luftfahrtpolitik direkt und massgeblich beeinflussen.⁴³ Dies bedeutet, dass eine unabhängige schweizerische Politik und eigenständige nationale Regelungen im europäischen Kontext hauptsächlich dort zum Tragen kommen sollen bzw. können, wo die EG bestimmte Bereiche entweder nicht regelt oder den nationalen Behörden Ermessensspielräume überlässt. Selbst in solchen Fällen ist jedoch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich die Schweiz mit dem Luftverkehrsabkommen zu gewissen Grundsätzen bekennt (z.B. Diskriminierungsverbot), die bei der Festlegung eigener Standards zu berücksichtigen sind. Strengere nationale Vorschriften (sei es im technischen, wirtschaftlichen, umweltpolitischen oder in einem anderen Bereich) bergen damit im europäischen Umfeld von vorn-

⁴³ Vgl. z.B. das Weissbuch «Die europäische Verkehrspolitik bis 2010», worin die EU z.B. das Überdenken der Flughafenkapazitäten und ihre Nutzung bekannt gibt oder die Intermodalität zwischen der Luftfahrt und dem Bahnverkehr thematisiert.

herein ein gewisses Risiko, entweder unerwünschte Wettbewerbsnachteile der eigenen Industrie zu verursachen (Inländerbenachteiligung) oder mit dem Luftverkehrsabkommen unvereinbare Wettbewerbsbehinderungen zulasten der europäischen Industrie hervorzurufen.

HALTUNG DES BUNDES

Der Bund hält an seiner bisherigen Politik fest, die Anbindung der schweizerischen Luftfahrt an den internationalen Luftverkehr und die entsprechenden Märkte sicherzustellen und den grenzüberschreitenden Austausch von Waren, Personen und Dienstleistungen aus der und in die Schweiz zu ermöglichen.⁴⁴ Dies setzt voraus, dass die Schweiz ihre Aktivitäten in der Luftfahrt nach den entsprechenden internationalen und insbesondere europäischen Entwicklungen ausrichtet. Wenn deshalb im Rahmen internationaler Harmonisierungs- und Liberalisierungsbestrebungen konkrete Regelungen und Rahmenbedingungen festgelegt werden, ist der Bund bestrebt, diese im Interesse der schweizerischen Luftfahrtpolitik auch in unserem Land umzusetzen.

Um den engen Handlungsspielraum bestmöglich ausnützen zu können, sind heute – viel stärker als noch vor einigen Jahren – eine gezielte Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen sowie ein gutes Netzwerk an internationalen Verbindungen und Kontakten unverzichtbar.

Der Bund fördert aus diesen Gründen primär ein möglichst aktives Mitwirken der Schweiz in der europäischen Luftfahrtpolitik. Dies ist für die Schweiz in Zukunft deshalb umso wichtiger, weil sie als Nichtmitglied der EG nicht mehr automatisch (wie bisher im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in den europäischen Organisationen) an allen politisch relevanten Entscheidungsfindungsprozessen beteiligt sein wird. Dabei müssen die Ressourcen gezielt dort eingesetzt werden, wo für die Schweiz eine hohe politische Priorität besteht und wo mit einem aktiven Engagement für die schweizerischen Interessen die grösste Wirkung erzielt werden kann. Als Kleinstaat kann sich die Schweiz nur dann Gehör verschaffen, wenn sie mit ausgereiften und durchdachten Vorschlägen aufwartet und in den als relevant erachteten Gremien engagiert und konstruktiv mitwirkt.

Ein Engagement im weltweiten Kontext (v.a. im Rahmen der ICAO) hat sich an den gleichen Kriterien zu orientieren und soll sich auf Bereiche konzentrieren, in denen die Schweiz besondere Interessen zu vertreten hat.

3.1.6 Eidgenössische Luftfahrtkommission

AUSGANGSLAGE

Gestützt auf Artikel 5 des Luftfahrtgesetzes ernennt der Bundesrat für die Begutachtung wichtiger Fragen der Luftfahrt eine Luftfahrtkommission von mindestens sieben Mitgliedern. In der Verordnung über die Luftfahrtkommission⁴⁵ werden die Einzelheiten geregelt. Heute besteht die Luftfahrtkommission aus 20 Mitgliedern. Sie tritt jährlich mindestens zweimal zusammen.

⁴⁴ Vgl. die Botschaft zum Abkommen über den Luftverkehr, BBl 1999, 6253.

⁴⁵ Verordnung über die Luftfahrtkommission vom 5. Juni 1950, SR 748.112.3.

Die Aufgaben der Luftfahrtkommission bestehen in der Begutachtung wichtiger Fragen der Luftfahrt. Insbesondere können Gutachten der Kommission eingeholt werden über Fragen der Rechtsetzung, der Luftverkehrspolitik, des weiteren Ausbaus von Flugplätzen und Flugsicherung sowie des Subventionswesens.⁴⁶

PROBLEMSTELLUNG

Die Kommission hat seit ihrer Konstituierung vor gut 50 Jahren nie die Rolle einer wirk-samen Beraterin des Bundesrats für wichtige Fragen der Luftfahrt einnehmen können. Zwar äusserte sich die Kommission zu verschiedensten Themen der Luftfahrt, nahm zu Rechtsetzungsprojekten Stellung und informierte jeweils den Departementvorsteher UVEK über ihre Haltung. Indessen wurde sie nie als eigentliches Expertengremium eingesetzt, welches dem Bundesrat vor allem in Krisenzeiten beratend zur Seite stand. So wurde die Kommission weder vor dem Swissair Grounding im Oktober 2001 konsultiert noch als Sachverständigengremium für sicherheitsrelevante Fragestellungen im Nachgang zu den Unfällen in der schweizerischen Zivilluftfahrt der letzten Jahre beigezogen. Der Bundesrat hat an ihrer Stelle für die Beurteilung der künftigen Entwicklung der Swiss eine bundeseigene Koordinationsgruppe unter Leitung eines bundesrätlichen Ausschusses eingesetzt und für die Beurteilung des Sicherheitssystems der Luftfahrt in der Schweiz eine ausländische Institution mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt.

Die Kommission ist aufgrund ihrer Grösse und Kompetenz heute nicht in der Lage, den Bundesrat innert nützlicher Frist in wichtigen Fragen kompetent beraten zu können. Wie der Schlussbericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats zur Swissair Krise festhält, verfügte die Kommission «[...] weder über die Mittel noch über die Befähigung [...], sich an der Krisenbewältigung zu beteiligen. Ihre Mitglieder hatten nicht alle die nötigen Kenntnisse, um fundiert Stellung zu nehmen»⁴⁷.

HANDLUNGALTERNATIVEN

Es bestehen drei Optionen.

Erstens: Die Luftfahrtkommission wird wegen ihrer relativen Bedeutungslosigkeit aufgehoben. Der Bundesrat verzichtet auf eine fachliche Unterstützung durch die Kommission zu wichtigen Fragen der Luftfahrt. Er wird hierfür situativ auf interne oder externe Experten zurückgreifen. Das Luftfahrtgesetz sowie die Verordnung werden geändert bzw. aufgehoben.

Zweitens: Die bisherige Funktion der Luftfahrtkommission wird beibehalten. Sie wird punktuell zu luftfahrtrelevanten Themen konsultiert. Der Bundesrat verzichtet weiterhin auf eine systematische fachliche Unterstützung der Kommission zu wichtigen Fragen der Luftfahrt. Der Bundesrat wird hierfür auf interne oder externe Experten zurückgreifen. Diese Massnahme hat keine Gesetzesänderung zur Folge.

Drittens: Der Bundesrat wertet die Rolle der Luftfahrtkommission auf. Der gesetzlich vorgesehene Handlungsspielraum wird vollumfänglich ausgenützt. Die Kommission wird derart zusammengesetzt (d.h. verkleinert), dass sie effizient, zielgerichtet und kompetent

⁴⁶ Art. 3 der Verordnung über die Luftfahrtkommission vom 5. Juni 1950.

⁴⁷ Vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die Rolle von Bundesrat und Bundesverwaltung im Zusammenhang mit der Swissair Krise vom 19. September 2002, S. 201 und die Empfehlung 02.3467 der GPK-SR (siehe Anhang 6).

arbeiten kann. Für wichtige Einzelfragen stellt die Kommission Spezialausschüsse zusammen und zieht bei Bedarf Experten bei. Sodann werden unter dem Patronat der Luftfahrtkommission nationale Luftverkehrskonferenzen durchgeführt. Diese Konferenzen bezwecken, einem weiteren Kreis von Interessierten der Luftfahrt sowie der allgemeinen Öffentlichkeit Aufschluss über den Stand der Entwicklung zu geben, Anregungen entgegenzunehmen und Einblick in künftige Projekte zu gewähren. Diese Massnahmen haben keine Gesetzesänderung zur Folge.

HALTUNG DES BUNDES

Die Luftfahrtkommission wird aufgehoben. Der Bund wird bei wichtigen Fragen der Luftfahrt im Einzelfall Experten beiziehen. Das Luftfahrtgesetz wird entsprechend angepasst und die Verordnung über die LFK wird aufgehoben.

3.2 Luftverkehr

3.2.1 Internationaler Luftverkehr

AUSGANGSLAGE

Gemäss der Organisationsverordnung des UVEK stellt der Bund ein attraktives und bedarfsgerechtes Angebot der schweizerischen Luftfahrt durch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrtunternehmen sicher.⁴⁸ Gemäss den strategischen Zielen der Luftfahrtpolitik setzt sich der Bund für die Anbindung der Schweiz an alle wichtigen europäischen Bestimmungsorte sowie an die wichtigsten Zentren des entfernteren Auslands mit Direktverbindungen ein.⁴⁹ Der Linienverkehr bildet neben dem Schienen- und Strassenverkehr das dritte Standbein des öffentlichen Verkehrs, wobei diese Definition nicht einen Anspruch auf Unterstützung durch die öffentliche Hand begründet.⁵⁰

PROBLEMSTELLUNG

Wie einleitend ausgeführt, sind die Handlungsmöglichkeiten des Bundes im Luftverkehr auch deshalb beschränkt, weil zumindest der europäische Luftverkehrsmarkt weitgehend liberalisiert und der schweizerische Luftverkehr Teil eines globalisierten Markts ist. Im Gegensatz zum Schienenverkehr, bei welchem der Bund einen relativ grossen Handlungsspielraum besitzt und beispielsweise einen verbindlichen Fahrplan für alle Bahnunternehmen aufstellen kann, sind die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes im Luftverkehr wegen seiner liberalisierten, globalen und marktwirtschaftlichen Ausrichtung stark eingengt. Einer finanziellen Unterstützung des Luftverkehrs durch die öffentliche Hand sind des Weiteren auf europäischer Ebene durch übergeordnete europäische EU Regelungen

⁴⁸ Vgl. Fussnote 36.

⁴⁹ U.a. in der Departementsstrategie UVEK, S. 17, Mai 2001. «Für die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung unseres Landes sind daher direkte Anschlussverbindungen an die wichtigsten Handels- und Industriezentren der Welt von zentraler Bedeutung» (Botschaft Redimensionierungskonzept für nationale Zivilluftfahrt; BBL 2001 Nr. 51 S. 6445).

⁵⁰ Vgl. Departementsstrategie UVEK (2001), Seite 17; SIL (2000) Teil IV, Seite 3; Antwort des Bundesrats 17.11.1999 auf die Interpellation 99.3436 – Innovation im Tourismus.

über staatliche Beihilfen enge Grenzen gesetzt.⁵¹ Bei der Definition einer Luftverkehrspolitik ist deshalb stets zu berücksichtigen, dass der Spielraum des Bundes aufgrund der marktwirtschaftlichen, rechtlichen und finanzpolitischen Beschränkungen ausserordentlich eng ist.

Übergeordnetes Ziel für den Bund ist eine optimale Anbindung der Schweiz an die wichtigen europäischen und die wichtigsten interkontinentalen Zentren. In wirtschaftlich guten Zeiten wird diese Anbindung durch in- und ausländische Fluggesellschaften in ausreichendem Masse gewährleistet. Der Bund unterstützt die Anbindung des Luftverkehrs, in dem er für optimale Rahmenbedingungen sorgt. Hierzu setzt er sich beim Abschluss von Luftverkehrsabkommen für eine möglichst liberale Regelung ein und ist bestrebt, dem Luftverkehr möglichst optimale luft- und bodenseitige Infrastrukturen zur Verfügung zu stellen.

In wirtschaftlich schwierigen Zeiten, in welchen eine optimale Anbindung der Schweiz an wichtige Zentren nicht mehr vollumfänglich durch den Markt gewährleistet ist, stellt sich indessen die Frage, welche Handlungsmöglichkeiten dem Bund zur Verfügung stehen.

Es ist davon auszugehen, dass eine **Anbindung der Schweiz** an alle wichtigen *europäischen* Zentren aufgrund der weitgehenden Liberalisierung und der Attraktivität des Standortes Schweiz auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten gewährleistet ist. Es existieren schweizerische und ausländische Fluggesellschaften, welche heute die Schweiz mit den grösseren europäischen Städten verbinden und aller Voraussicht nach auch in konjunkturrell schlechten Zeiten verbinden werden. Indessen stellt sich die Frage, ob erstens die Anbindung der Schweiz an die wichtigsten interkontinentalen Zentren mit Direktverbindungen ein strategisches Ziel des Bundes ist und zweitens, wie dieses Ziel allenfalls umgesetzt werden soll, wenn der Markt die entsprechenden Verbindungen nicht mehr anbietet. Ein massgeblicher Grund für das Engagement des Bundes bei der heutigen Swiss war die Beibehaltung eines substantiellen Angebots an interkontinentalen Direktverbindungen.⁵² Hierzu ist folgendes festzuhalten:

Die Fluggesellschaften sind zumindest in der Schweiz privatwirtschaftliche Unternehmen, die nicht zur Bedienung einzelner Fluglinien verpflichtet werden können. In diesem Sinne besteht auch kein «Service Public»-Charakter, welcher die Luftverkehrsunternehmen verpflichten würde, eine Grundversorgung an Luftverkehrsverbindungen sicherzustellen.⁵³ Die Luftverkehrsunternehmen betreiben ihr Fluggeschäft nach betriebs- und nicht nach volkswirtschaftlichen Kriterien. So fliegt die Swiss heute diverse Interkontinentaldestinationen an, die sowohl nach volks- als auch betriebswirtschaftlichen Kriterien sinnvoll sind und somit einen wesentlichen Beitrag zur interkontinentalen Anbindung der Schweiz leisten. Andererseits hat die Swiss aus betriebswirtschaftlichen Gründen volkswirtschaftlich sinnvolle Destinationen streichen müssen (z.B. Peking, New Delhi, Rio de Janeiro, San Francisco). Sie betreibt aber gleichzeitig verschiedene rentable Strecken nach Afrika obwohl diese volkswirtschaftlich von untergeordneter Bedeutung sind.

Weiter ist zu bemerken, dass die Mehrzahl der von der Schweiz aus reisenden Fluggäste die angrenzenden europäischen Drehkreuze für Interkontinentalflüge benutzt.⁵⁴ Dies, weil

⁵¹ Art. 13 des Luftverkehrsabkommens CH-EG vom 21.06.1999.

⁵² Vgl. Fussnote 13.

⁵³ Interpellation SVP 03.3074.

⁵⁴ Mikrozensus 2000 über das Verkehrsverhalten.

entweder die angebotenen Flüge kostengünstiger sind oder die entsprechende Langstreckenverbindung aus der Schweiz nicht direkt angeboten wird.⁵⁵

Schliesslich ist zu erwähnen, dass fehlende direkte Langstreckenverbindungen von den meisten Geschäftsreisenden zwar als negativ, aber nicht als gravierend empfunden werden. Die Hälfte aller Fluggäste ist nicht bereit, für einen Direktflug einen höheren Preis zu bezahlen.⁵⁶ Demzufolge ist nicht das eigentliche Bereitstellen von Luftverkehrsverbindungen entscheidend, sondern der Preis, welcher für diese Verbindungen bezahlt werden muss.

HANDLUNGSAalternativen

Der Bundesrat geht davon aus, dass eine angemessene Anbindung der Schweiz an alle wichtigen *europäischen* Zentren aufgrund der weitgehenden Liberalisierung auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten gewährleistet ist. Handlungsbedarf für den Bundesrat besteht dann, wenn der Luftverkehrsmarkt eine angemessene Luftverkehrsanbindung der Schweiz an **aussereuropäische** Destinationen nicht mehr anbieten kann. Für die direkte Anbindung der Schweiz an die wichtigsten Zentren des entfernteren Auslands bestehen grundsätzlich zwei Vorgehensweisen. Entweder wird ein möglichst umfassendes Angebot an direkten Interkontinentalverbindungen indirekt durch die Verbesserung von Rahmenbedingungen wie der Abschluss von liberalen Luftverkehrsabkommen gefördert oder das Ziel wird mit konkreten, direkten Massnahmen umgesetzt. Sollte sich der Bund für eine direkte Einflussmöglichkeit entscheiden, würde es entweder der Gründung einer staatlich kontrollierten Fluggesellschaft, die im Auftrag des Bundes und unabhängig von betriebswirtschaftlichen Kriterien bestimmte Destinationen anfliegt, bedürfen oder einer entsprechenden Verpflichtung seitens der privatwirtschaftlich organisierten Fluggesellschaften. Angesichts der strengen europäischen Beihilferegulierung fällt die Gründung einer staatlichen Fluggesellschaft ausser Betracht. Im Falle der Verpflichtung bestehender privater Fluggesellschaften müsste der Bund zunächst die volkswirtschaftlich bedeutenden Interkontinentalverbindungen bestimmen und anschliessend eine öffentliche Ausschreibung dieser Strecken vornehmen, um die einschlägigen Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen einzuhalten. Der Bund würde denjenigen schweizerischen oder ausländischen Fluggesellschaften den Zuschlag geben, welche das beste Preis-Leistungs-Verhältnis anbieten. Die Fluggesellschaften wären dann verpflichtet, diese Verbindungen anzubieten und aufrechtzuerhalten, der Bund hätte die Gesellschaften entsprechend zu entschädigen. Die Vergabe von Interkontinentalstrecken an Fluggesellschaften gegen staatliches Entgelt wäre weltweit einmalig. So genannte «gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen» gibt es heute lediglich in der EU für Strecken innerhalb der Mitgliedstaaten.⁵⁷

HALTUNG DES BUNDES

Attraktive Luftverkehrsverbindungen in wichtige ausländische Handelszentren sind auch weiterhin eine zentrale Voraussetzung für eine international ausgerichtete und wettbewerbsfähige Volkswirtschaft. Deshalb stellt die Gewährleistung einer bestmöglichen

⁵⁵ SIAA (2003), S. 37.

⁵⁶ SIAA (2003), S. 37.

⁵⁷ Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs.

Anbindung der Schweiz an die europäischen und weltweiten Zentren weiterhin ein wichtiges Ziel dar.

Der Bund geht davon aus, dass eine angemessene Anbindung der Schweiz an alle wichtigen *europäischen* Zentren und somit zu wichtigen interkontinentalen Drehkreuzen aufgrund der weitgehenden Liberalisierung auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten sichergestellt ist. Über diese Drehkreuze ist eine Anbindung der Schweiz an die weltweiten Wirtschaftsmetropolen grundsätzlich gewährleistet.

Direkte *staatliche Eingriffe* in wirtschaftlich schwierigen Zeiten zugunsten einzelner Marktteilnehmer sind nicht zukunftssträftig. Vielmehr soll das Ziel einer möglichst optimalen Anbindung der Schweiz durch die Verbesserung der verkehrsrechtlichen Rahmenbedingungen gefördert werden. Der Bund setzt sich insbesondere weiterhin für den Abschluss von liberalen Luftverkehrsabkommen ein und ist bestrebt, bestehende restriktive Abkommen so rasch wie möglich neu zu verhandeln. So können Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in der Schweiz wie auch im Ausland von guten Rahmenbedingungen profitieren.

Damit der Luftverkehr auch inskünftig **wettbewerbsfähig** bleibt, ist er auf eine effiziente, qualitativ hoch stehende und sichere luft- und bodenseitige Infrastruktur angewiesen. Die Dienstleistungen der Flugsicherung müssen im EU-Vergleich zu wettbewerbsfähigen Preisen angeboten werden. Die Flugplätze haben jene baulichen und betrieblichen Voraussetzungen zu schaffen, die es dem Luftverkehr erlauben, seine Dienstleistungen markt- und preisgerecht abwickeln zu können.

Der Bund schafft einerseits weiterhin günstige Rahmenbedingungen für den Luftverkehr. Andererseits überlässt er das konkrete Angebot an Luftverkehrsverbindungen den Marktkräften zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsanbindung der Schweiz.

Er legt grossen Wert auf eine optimale Einbindung der Schweiz in das internationale Umfeld. Die Schweiz übernimmt soweit wie möglich internationale Standards, beteiligt sich an wichtigen europäischen Projekten wie der EASA und dem SES und setzt sich für einen attraktiven und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort Schweiz ein.

3.2.2 SWISS

AUSGANGSLAGE

Nach dem Grounding der Swissair, an deren Aktienkapital der Bund zu 3 Prozent beteiligt gewesen war, hat der Bund unter anderem eine Minderheitsbeteiligung an der heutigen SWISS im Umfang von rund 20 Prozent erworben. Neben anderen übergeordneten Überlegungen waren das Weiterbestehen von Interkontinentalverbindungen und das Überleben der für den Flugbetrieb notwendigen Annex-Betriebe⁵⁸ wichtige Argumente für sein Engagement. Gemäss der Botschaft über das Redimensionierungskonzept für die nationale Zivilluftfahrt sind « [...] für die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung unseres Landes [...] daher direkte Anschlussverbindungen an die wichtigsten Handels- und Industriezentren der Welt von zentraler Bedeutung»⁵⁹. Dabei betrachtete

⁵⁸ Insbesondere SR Technics, Swissport und Atraxis.

⁵⁹ Vgl. Fussnote 49.

der Bund seine Beteiligung an der SWISS als vorübergehende Investition. Sie soll veräussert werden, sobald sich die wirtschaftliche Lage der SWISS so weit konsolidiert hat, dass ein Rückzug des Bundes das wirtschaftliche Fortkommen des Unternehmens nicht mehr gefährdet.⁶⁰

PROBLEMSTELLUNG

Die SWISS befindet sich trotz einschneidenden betriebswirtschaftlichen Massnahmen weiterhin in einer schwierigen Lage. In der Öffentlichkeit wurde deshalb bereits mehrmals die Forderung an den Bund laut, die SWISS ein weiteres Mal zu unterstützen, um einerseits sein früheres finanzielles Engagement zu erhalten, andererseits weiterhin ein Angebot an direkten Interkontinentalverbindungen zu gewährleisten und damit ein funktionsfähiges Drehkreuz Zürich zu erhalten.

HANDLUNGALTERNATIVEN

Die Frage stellt sich, ob der Bundesrat seine bisherige Haltung, die Investition bei der Swiss sei einmalig, ändern soll. Die Alternative wäre eine weitere finanzielle Unterstützung der SWISS.

Der Bundesrat hat mehrmals festgehalten, dass sich die SWISS vorrangig am wirtschaftlichen Erfolg zu orientieren und den Markterfordernissen anzupassen habe. Als privatwirtschaftliches Unternehmen wird die SWISS deshalb jene Strecken anbieten, welche die erforderliche Rentabilität gewährleisten. Der heutige Streckenplan der SWISS enthält deshalb Destinationen, deren Bedienung volks- und betriebswirtschaftlich sinnvoll ist und einen bedeutenden Beitrag zur interkontinentalen Anbindung der Schweiz leistet. Gleichzeitig musste die SWISS – wie bereits erwähnt – volkswirtschaftlich wichtige Ziele aufgrund betriebswirtschaftlicher Realitäten aufgeben. Die SWISS wird weiterhin gezwungen sein ihr Streckennetz laufend den Marktverhältnissen anzupassen. Damit stellt die SWISS für den Bund einen wichtigen luftfahrtpolitischen Faktor dar, der die europäische und interkontinentale Anbindung unseres Landes in bedeutendem Umfang sicherstellt. Die SWISS wird aber aufgrund betriebswirtschaftlicher Gesetzmässigkeiten nie alle volkswirtschaftlich wünschbaren Destinationen bedienen können.

HALTUNG DES BUNDES

Der Bund hält an seiner bisherigen Strategie fest. Als Investor erwartet er von der SWISS auch weiterhin, dass sie die für den wirtschaftlichen Erfolg und die angestrebte Rentabilität notwendigen unternehmerischen Massnahmen trifft, um sich auf dem Luftverkehrsmarkt behaupten zu können. Dazu können die verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Fluggesellschaften sowie weitere Flotten- und Streckenoptimierungen gehören. In diesem Sinn setzt sich der Vertreter des Bundes im Verwaltungsrat für die erstrangigen unternehmerischen Zielsetzungen ein. Der Bundesrat schliesst den Einsatz weiterer Bundesmittel in Form von Darlehen oder Beiträgen derzeit aus.⁶¹ Ein teilweiser oder vollständiger Rückzug des Bundes erfolgt mit dem primären Ziel die Swiss in eine neue, dauerhafte Partnerschaft zu überführen. Ein solcher Schritt erfolgt nicht zur Unzeit, er wird dann ins

⁶⁰ Vgl. Fussnote 53.

⁶¹ Antwort Bundesrat Merz auf die Frage von Pierre Kohler: «Swiss. Wie weiter nach dem Scheitern des Beitritts zur Allianz Oneworld?» Nationalrat - Sommersession 2004 – Zehnte Sitzung - 14.06.04-14h30.

Auge gefasst, wenn die wirtschaftliche Lage der SWISS sich so weit konsolidiert hat, dass das Überleben des Unternehmens nicht mehr gefährdet ist. Der Bund ist sich bewusst, dass er sich gegebenenfalls vor einer Veräusserung seines Aktienpaketes an einer allfälligen Sanierung der Bilanzstruktur der Swiss zu beteiligen hat.

Die SWISS stellt auch künftig einen wichtigen luftfahrtpolitischen Faktor dar, selbst wenn neueste Studien zeigen, dass die Existenz einer «nationalen Fluggesellschaft» für die Sicherstellung der Erreichbarkeit nicht unabdingbar ist. Der Bund geht davon aus, dass die europäische und interkontinentale Anbindung der Schweiz durch eine schweizerische Fluggesellschaft am effektivsten sichergestellt werden kann. Der Bund fördert die SWISS, wie auch andere schweizerische Fluggesellschaften, durch die Gewährleistung von optimalen Rahmenbedingungen, namentlich durch die Verbesserung der verkehrsrechtlichen Voraussetzungen⁶², die Gewährleistung einer effizienten und sicheren luft- und bodenseitigen Infrastruktur sowie durch die Übernahme von Sicherheitskosten im Rahmen der einschlägigen Rechtsvorschriften.

3.2.3 *Binnenluftverkehr*

AUSGANGSLAGE

Für die touristische und wirtschaftliche Entwicklung sind die schweizerischen Randregionen auf gute Verkehrsverbindungen mit den Zentren im Inland sowie im angrenzenden Ausland angewiesen. Je nach geografischer Lage kommt dabei auch der Anbindung an den Luftverkehr eine besondere Bedeutung zu.

Bisher war der Bund bei der Erteilung von Streckenkonzessionen für interne Luftverkehrslinien mit Rücksicht auf das gute Schienen- und Strassennetz der Schweiz sehr zurückhaltend. Nach Artikel 32 des Luftfahrtgesetzes ist die gewerbsmässige Beförderung von Personen oder Gütern zwischen zwei Orten in der Schweiz (Kabotage oder 8. Freiheit) grundsätzlich schweizerischen Unternehmen vorbehalten, soweit Staatsverträge nichts anderes vorsehen. Das Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 21. Juni 1999 verpflichtet die Parteien, fünf Jahre nach Inkrafttreten (d.h. im Jahr 2007) Verhandlungen über dessen Ausdehnung auf die 8. Freiheit an die Hand zu nehmen.

Seit der Aufgabe des binnenschweizerischen Luftverkehrsnetzes durch die Swissair im Jahr 1971 hat die öffentliche Hand keine Beiträge oder Darlehen an den Betrieb regelmässig beflogener Linien mehr gewährt, obschon Artikel 101 des Luftfahrtgesetzes diese Möglichkeit nach wie vor erwähnt. Auch die in der EWG Verordnung 2408/92 erwähnte Möglichkeit des Ausgleichs gemeinwirtschaftlicher Leistungen für die Bedienung von Rand- oder Entwicklungsgebieten wurde bisher nicht angewendet, obwohl diese Verordnung auch in der Schweiz gültig ist.

PROBLEMSTELLUNG

Kurzstreckenverbindungen des Linienverkehrs können in der Regel kaum kostentragend betrieben werden. Die hohen Betriebskosten (Flugsicherungs- und Landegebühren, Flugpassgebühren, Handling etc.) lassen sich bei Flügen über eine Distanz von weniger als

⁶² Vgl. Ausführungen in Ziffer 3.1.5.

300 Kilometern und einem meist geringen Verkehrsaufkommen kaum vollumfänglich auf die Benutzer abwälzen.

Interne Luftverkehrsverbindungen ab Lugano und Bern erfüllen zwar eine willkommene Zubringerfunktion für die Landesflughäfen. Vorhandene Alternativen internationaler Regionallinien zu ausländischen Drehscheiben (Frankfurt, Paris, London, Amsterdam, München, Milano) beschleunigen jedoch die Aufgabe unwirtschaftlicher Luftverkehrsverbindungen im Inland. Trotz der erkannten, wichtigen Zubringerfunktion sah der Bundesrat jedoch keinen Anlass, interne Luftverkehrslinien zu subventionieren oder die SWISS zu verpflichten, die Bedienung der Regionallughäfen Bern und Lugano zu garantieren.⁶³

Die Bedienung der schweizerischen Regionen ist direkt von der betriebswirtschaftlichen Rentabilität der Flugverbindungen abhängig. In konjunkturell schlechten Zeiten ist daher der Anschluss der Regionen ans internationale Luftverkehrsnetz gefährdet. Mit dem sukzessiven Abbau des von der Crossair AG ausgebauten Angebots an internen und internationalen Kurzstreckenverbindungen ist vor allem der Anschluss des Tessins ans Luftverkehrsnetz in Frage gestellt. Der generelle Vorbehalt der Kabotage für schweizerische Unternehmen behindert den Marktzugang ausländischer Fluggesellschaften.

HANDLUNGSAalternativen

Der Luftverkehr zwischen zwei Orten in der Schweiz hat lediglich eine den Bodenverkehr ergänzende Funktion. Er wird sich nur dort durchsetzen, wo er einer peripheren Region eine entscheidend bessere Anbindung und damit einen komparativen Vorteil (Fahrplan, Qualität, Reisezeit) bieten und damit einen unabdingbaren Beitrag zur touristischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Region leisten kann.

Es stellt sich die Frage, ob schweizerische Randregionen, insbesondere das Tessin, auch weiterhin in zweckmässiger Ergänzung zu Bahn und Strasse durch den Luftverkehr mit den Zentren der übrigen Schweiz verbunden bleiben sollen. Wenn aus rein wirtschaftlichen Gründen keine Fluggesellschaft mehr bereit ist, diese Anbindung zu gewährleisten, kann die öffentliche Hand gemäss Art. 4 der EU VO 2408/92 sog. «gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen» für bestimmte Strecken eines Luftfahrtunternehmens abgelten. Bei der dazu notwendigen öffentlichen Ausschreibung können sich nicht nur schweizerische, sondern auch Unternehmen der EU für die Bedienung von Inlandstrecken bewerben.

HALTUNG DES BUNDES

Grundsätzlich hält der Bund daran fest, dass für kurze Distanzen die Bahn vorzuziehen ist. Dies betrifft Reisezeiten von nicht mehr als vier Stunden. Zur Förderung der Luftverkehrsanbindung schweizerischer Randregionen, namentlich des Tessins, prüft jedoch der Bund das Instrument der «gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen» gemäss Art.4 EU VO 2408/92, sofern die Anbindung nicht durch den Markt gewährleistet wird und die betroffenen Kantone und Gemeinden bereit sind, auch Beiträge an den Betrieb solcher Linienverbindungen zu leisten.

⁶³ Vgl. auch 01.3783 – Motion. Sicherstellung des Anschlusses der Regionallughäfen Bern und Lugano an das Luftverkehrs Liniennetz der neuen nationalen Airline.

3.2.4 *Business Aviation*

AUSGANGSLAGE

Die Mobilität ist nicht nur für Grosskonzerne, sondern auch für klein- und mittelständische Unternehmen (KMU) sowie für öffentliche Unternehmen ein wesentlicher Faktor der Wettbewerbsfähigkeit. Dank der starken Präsenz weltweit tätiger Handels- und Industriekonzerne wie auch des Dienstleistungssektors entwickelte sich die Business Aviation (Geschäftsluftfahrt) in der Schweiz überproportional. Die auf schweizerischen Flughäfen beheimateten Unternehmen bilden in Bezug auf Flugzeugflotte und Personal einen wichtigen Faktor der Schweizer Luftfahrt. Die Business Aviation stellt durch den Individualtransport und flexible Nutzung einen immer höheren volkswirtschaftlichen Nutzen dar.

PROBLEMSTELLUNG

Im Zuge der immer stärkeren Globalisierung der Geschäftsaktivitäten und des internationalen Dienstleistungs- und Warenaustausches einerseits, sowie der Entwicklung des Flugzeugs zum Massentransportmittel andererseits, findet eine Verlagerung der Verkehrsbedürfnisse vom Linienverkehr auf den Bedarfsverkehr statt. Dabei verwischen die Grenzen zwischen dem gewerbsmässigen Taxiverkehr und dem Betrieb firmeneigener Flugzeuge (Corporate Aviation).

Für die Regulierung dieser Sparte des Luftverkehrs sind auch internationale Entwicklungen zu beachten. Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen gewerbsmässigen und privaten Beförderungen (und damit verbundenen, unterschiedlichen Sicherheitsanforderungen an die Unternehmen in organisatorischer, betrieblicher und technischer Hinsicht) sind nicht mehr vertretbar. Die Geschäftsreiseflugzeuge bewegen sich nämlich in demselben Luftraum und nach den gleichen Verkehrsregeln wie der Linien- und Charterverkehr. Trotz ihrer hohen Wertschöpfung geniesst jedoch die Geschäftsluftfahrt gegenüber der Freizeitatavistik kaum bevorzugte Benützungsrechte auf Flugplätzen und im Luftraum.

Gegenüber europäischen Konkurrenzunternehmen haben die in der Schweiz ansässigen Firmen wegen der Handhabung der Mehrwertsteuer Wettbewerbsnachteile. Für die ab der Schweiz betriebenen Flugzeuge ist zweimal die Mehrwertsteuer zu bezahlen: Einmal im Land, wo die Dienstleistung (Betankung oder Reparatur) erbracht, zusätzlich aber auch in der Schweiz, wo die Rechnung erstellt wird.

HALTUNG DES BUNDES

Zur Durchsetzung einheitlicher Sicherheitsstandards für die gewerbsmässige Luftfahrt (Linien- und Charterverkehr) wie für die Business Aviation sind die von den JAA ausgearbeiteten Regelungen JAR-OPS 2 (Corporate Aviation) für die Zertifizierung von schweizerischen Unternehmen als einheitliche Zulassungsgrundlagen einzuführen. Die Aufsicht über die Business Aviation wird gleichermassen wahrgenommen wie beim Linien- und Charterverkehr.

In Bezug auf betriebliche und verkehrsrechtliche Regelungen soll die Business Aviation in Anwendung einer einheitlichen europäischen Praxis dem internationalen Linien- und Charterverkehr grundsätzlich gleichgestellt werden, insbesondere bei der Zuweisung von Zeitnischen (Slots) und der Nutzung von Flughafeninfrastrukturen.

Der Bund prüft die steuerliche Gleichstellung der Business Aviation mit den übrigen Unternehmen des internationalen Luftverkehrs (Linien- und Charterverkehr) und setzt sich für die Abschaffung der wettbewerbsverzerrenden doppelten Erhebung der Mehrwertsteuer ein.

3.2.5 *Arbeitsluftfahrt*

AUSGANGSLAGE

Der Bundesrat erachtet Flüge zur Hilfeleistung sowie Transportflüge in schwierigem Gelände als wichtig, weshalb genügend Kapazitäten vorhanden sein müssen. Auch dient die Arbeitsluftfahrt der wirtschaftlichen Stärkung der Gebirgsregionen sowie der Entwicklung des Tourismus. Ausbildungs- und Trainingsmöglichkeiten in schwierigem Gelände sollen durch entsprechende Regelungen für Flüge und Landungen im Gebirge gewährleistet werden. Dafür ist ein angemessenes Netz von Gebirgslandeplätzen bereitzustellen (vgl. SIL).

Seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EG am 1. Juni 2002 dürfen Unternehmen aus der EU während 90 Tagen im Jahr in der Schweiz Arbeitsflüge durchführen.

PROBLEMSTELLUNG

Bei verschiedenen Gebirgslandeplätzen besteht ein Konflikt zwischen der wirtschaftlichen, namentlich touristischen Notwendigkeit und den Interessen des Naturschutzes.⁶⁴

In flugbetrieblicher Hinsicht sind die bestehenden nationalen Rechtsgrundlagen ungenügend. Einheitliche und umfassende Sicherheitsstandards werden derzeit von den JAA ausgearbeitet (JAR-OPS 4, Aerial Work).

HALTUNG DES BUNDES

An einem angemessenen Netz von Gebirgslandeplätzen wird festgehalten (vgl. SIL). Ausbildungs- und Trainingsmöglichkeiten in schwierigem Gelände sollen durch entsprechende Regelungen gewährleistet werden.

Der Bund setzt sich für die rasche Einführung einer schweizerischen Rechtsgrundlage zur Einführung von JAR-OPS 4 (VJAR-OPS 4) ein.

Er setzt sich für gleiche Rechte für schweizerische wie für Unternehmen aus den EU Mitgliedstaaten ein, die gestützt auf das Abkommen über die Personenfreizügigkeit in der Schweiz tätig sind.

⁶⁴ Vgl. SIL Teil III B6a.

3.2.6 *Freizeitaviatik*

AUSGANGSLAGE

Die Freizeitaviatik umfasst Flüge für Freizeitwecke, nicht aber Ausbildungsflüge. In der bisherigen Luftfahrtpolitik wurde die Freizeitaviatik nicht explizit behandelt. Freizeitflüge sind eher regional denn national geprägt und relevant. Zentrales Instrument ist die Bewilligungspolitik des Bundes für Flugzeuge und Flughäfen.

PROBLEMSTELLUNG

Die Wahrnehmung der Umweltbelastungen (insbesondere Lärm, aber auch Schadstoffe) in Flughafen- und Tourismusregionen durch die Freizeitaviatik nimmt zu. Die Ecolight-Flugzeuge, welche aufgrund ihrer Wirtschaftlichkeit und Umweltvorteile gegenüber konventionellen Kleinflugzeugen Vorteile besitzen, sind in der Schweiz noch nicht zugelassen.

HANDLUNGSAALTERNATIVEN

Mit innovativen Lösungen sollen die Belastungen für Mensch und Umwelt im Bereich Freizeitverkehr reduziert werden. Benützungsbegrenzungen durch die Bewilligungspolitik für die Freizeitaviatik auf Flugplätzen und im Luftraum müssen aber verhältnismässig sein.

HALTUNG DES BUNDES

Die Freizeitaviatik hat möglichst umweltschonend zu erfolgen. Luftfahrtpolitisch ist sie gegenüber dem internationalen Luftverkehr, dem Binnenluftverkehr, der Business Aviation und der Arbeitsluftfahrt von untergeordneter Bedeutung.

Um die Umweltbelastungen zu reduzieren, setzt sich der Bund für die möglichst zügige Zulassung der Ecolight-Flugzeuge ein.

3.3 Flugplätze

3.3.1 Allgemeines

Die Luftfahrtpolitik des Bundes für die Flugplätze ist ausführlich im SIL umschrieben. Dieser Teil des Berichts erläutert deshalb zuerst die SIL Grundsätze und zeigt den Handlungsbedarf auf. Im Anschluss daran befasst sich der Bericht in allgemeiner Form mit den drei Landesflughäfen Zürich, Genf und Basel-Mulhouse. Dabei wird insbesondere auf die Frage der Trägerschaft der Landesflughäfen näher eingegangen. Schliesslich werden spezifische Ausführungen zu den einzelnen drei Landesflughäfen gemacht.

3.3.2 Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)

AUSGANGSLAGE

Die entscheidende Weichenstellung zum heutigen Flugplatzsystem erfolgte vor über 50 Jahren. Noch während des zweiten Weltkriegs wurde ein Bundesprogramm für den Aufbau einer Infrastruktur für die Zivilluftfahrt ausgearbeitet und im Bundesbeschluss vom 22. Juni 1945 über den Ausbau der Zivillflugplätze verankert. In jene Zeit fällt auch der Grundsatzentscheid zugunsten des dezentralen Systems mit drei Landesflughäfen anstelle eines schweizerischen Zentralflughafens. Diese Dezentralisierung führte zwar zu höheren Investitions- und Betriebskosten, ermöglichte dafür eine bessere Bedienung der regionalen Handels- und Industriezentren und liess eine höhere Gesamtkapazität entstehen.

Für die Flugplätze ist der vom Bundesrat am 18. Oktober 2000 verabschiedete Konzeptteil des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) massgebend. Mit diesem bekannte sich der Bundesrat zu einer nachhaltigen Infrastrukturpolitik. Wegweisende Ziele sind die effiziente Nutzung der Luftfahrtinfrastruktur, die Einordnung in den Gesamtverkehr, ein umfassender Umweltschutz und die räumliche Abstimmung. Die bestehenden Flugplätze sollen in der Substanz erhalten, qualitativ verbessert und bedarfsgerecht entwickelt werden können. Eine generelle Begrenzung im Sinne eines Ausbaustopps ist nicht vorgesehen. Im Interesse der anzustrebenden Nachhaltigkeit legt der SIL folgende Entwicklungsgrundsätze fest:

- Die Landesflughäfen sollen sich der Luftverkehrsnachfrage folgend entwickeln können.
- Die Regionalflugplätze sollen sich dann entwickeln können, wenn ein regionalwirtschaftlicher Bedarf und ein öffentliches Interesse an Luftverkehrsleistungen vorliegen. Die Lärmimmissionsgrenzwerte sind grundsätzlich einzuhalten.
- Umweltrechtliche Ausnahmen (so genannte Erleichterungen) sollen nur bei Flugplätzen mit Linienverkehr gewährt werden können.
- Bei den übrigen Flugplätzen findet die Entwicklung ihre Grenzen im geltenden Umweltschutzrecht.

Neben diesen Entwicklungsgrundsätzen hält der SIL folgende Maximen fest:

- Bevor neue Flugplätze gebaut werden, muss die vorhandene Luftfahrtinfrastruktur bestmöglich genutzt und qualitativ verbessert werden. Dabei genießt die Ausrichtung auf den öffentlichen Luftverkehr Priorität.
- Die Luftverkehrspolitik ist auf die schweizerische und europäische Verkehrspolitik abzustimmen. Die verschiedenen Verkehrsträger sollen ihren Vor- und Nachteilen entsprechend eingesetzt und sinnvoll miteinander verknüpft werden. Dabei liegen die grössten Einflussmöglichkeiten in der Weiterentwicklung des europäischen Hochgeschwindigkeitsnetzes (HGV), wodurch eine sinnvolle Verlagerung von den Kurzstreckenflügen auf die Schiene angestrebt wird.
- Das weltweit prognostizierte Wachstum des Luftverkehrs geht zwangsläufig mit einer zunehmenden Umweltbelastung einher. Die Bundesbehörden sind unter anderem verpflichtet, sich auch auf internationaler Ebene für wirksame Massnahmen zur Bekämpfung der CO₂-Emissionen zu engagieren.
- Die weitere Entwicklung der Luftfahrtinfrastruktur hat sich an der Raumordnungspolitik zu orientieren. Bau und Betrieb von Luftfahrtanlagen sollen besser auf die angestrebte räumliche Entwicklung sowie auf andere Infrastrukturvorhaben und Nutzungsinteressen ausgerichtet werden.

Der SIL ist mit den vom Bundesrat verabschiedeten konzeptionellen Teilen aber noch nicht vollendet. In weiteren Schritten müssen die anlagespezifischen Ziele und Vorgaben konkretisiert werden, wobei für jede Luftfahrtanlage ein Objektblatt zu erstellen ist. Als Voraussetzung für die Festlegungen in den Objektblättern sollen die Flugplatzanlagen mit dem Flugbetrieb einerseits und mit den umgebenden Nutzungs- und Schutzansprüchen andererseits in einem Koordinationsprozess aufeinander abgestimmt werden. Diese Abstimmung erfolgt durch Zusammenarbeit der beteiligten Partner, namentlich der interessierten Stellen des Bundes und der Kantone, der betroffenen Gemeinden und der Flugplatzhalter. Eine erste Objektblattserie hat der Bundesrat am 30. Januar 2002 für die Flugplätze Bern-Belp, Interlaken, Ecuwillens, Bellechasse, Gruyères, Schwarzsee, Grenchen, Samedan, Birrfeld, Fricktal-Schupfart, Lausanne-La Blécherette und La Chaux-de-Fonds, Les Eplatures verabschiedet. Eine zweite Serie Objektblätter für die Flugplätze Reichenbach, Bex, Münster, Raron Flugplatz, Raron Heliport und Birrfeld (Anpassung) wurde am 14. Mai 2003 vom Bundesrat genehmigt. Noch ausstehend sind insbesondere die Koordinationsprozesse und Objektblätter für die Landesflughäfen.

PROBLEMSTELLUNG

Einbrüche in der Verkehrsnachfrage, ungewisse Aussichten bezüglich der Entwicklung des Passagieraufkommens sowie die trotz gedämpfter Wachstumsprognosen heftige und komplexe Fluglärmdiskussion um den Flughafen Zürich haben die nationale Flughafenpolitik ins Blickfeld gerückt. Bedeutsam ist der Umstand, dass die mit dem Betrieb der grenznahen Flughäfen verbundenen Auswirkungen zunehmend über die Kantons- und Landesgrenzen hinausgreifen und von nationaler Bedeutung sind.

HANDLUNGSAalternativen

Der Spielraum für alternative Lösungen ist bezüglich der Landesflughäfen begrenzt. Einerseits liegen sie in unmittelbarer Nähe zum angrenzenden Ausland. Andererseits befinden sie sich in Regionen, die zu den dichtest besiedelten der Schweiz gehören. Zudem ist

der Betrieb der Flughäfen einer übergeordneten, einheitlichen Bundesplanung weitgehend entzogen. Kantonale Behörden und Gemeinden betreiben die Flughäfen entweder selbst oder indirekt über von ihnen kontrollierte Gesellschaften und verfügen über umfassende Rechtsetzungskompetenzen sowie Sperrminoritäten. Die Festlegung luftfahrtpolitischer Grundsätze im SIL gestaltet sich heute äusserst schwierig, wie die Erfahrungen mit dem Koordinationsprozess für den Flughafen Zürich veranschaulichen.

Beim Flughafen Basel-Mulhouse ist der Handlungsspielraum noch weiter begrenzt als bei den anderen zwei Landesflughäfen. Er liegt auf französischem Staatsgebiet, wird durch einen Staatsvertrag mit Frankreich geregelt und ist den bundesrechtlichen Planungsvorgaben des SIL vollständig entzogen.

In Bezug auf die Regionalflughäfen sowie die zivil mitbenützten Militärflugplätze, Flugfelder, Heliports und Landstellen sind die Probleme namentlich wegen der begrenzten Auswirkungen weniger gravierend. Die diesbezüglichen SIL Grundsätze können im herkömmlichen SIL Änderungsverfahren den neuen Verhältnissen angepasst werden.

HALTUNG DES BUNDES

Die im SIL festgelegte Politik hinsichtlich der künftigen Entwicklung sowie der Rollenverteilung beim Bau und Betrieb der Landesflughäfen wird überprüft und wo nötig angepasst (vgl. 3.3.3 bis 3.3.6).

Die übrige SIL Politik, namentlich zu den Regionalflugplätzen, zivil mitbenützten Militärflugplätzen, Flugfeldern, Heliports und Landstellen, wird beibehalten. Festgehalten wird dabei auch an den im SIL verankerten Überprüfungsaufträgen hinsichtlich der Gebirgslandeplätze (SIL Teil III B6a) und Lastaufnahmeplätze (SIL Teil III B6c).

3.3.3 Landesflughäfen

AUSGANGSLAGE

Von den Betreibern der Landesflughäfen Zürich, Genf und Basel-Mulhouse wird erwartet, dass sie sich auf den vom Markt bestimmten Luftverkehr ausrichten und dabei den Bund in seinem Bemühen unterstützen, den Standort Schweiz zweckmässig in das Weltluftverkehrsnetz einzubinden.

Die Wichtigkeit der Landesflughäfen unterstreicht der SIL in der Fassung vom 18. Oktober 2000 mit folgenden Grundsätzen:

- ▶ Die Landesflughäfen sind die nationalen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems. Der Flughafen Zürich soll seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrnehmen können. Die Flughäfen Basel-Mulhouse und Genf sollen sich entsprechend ihrer tri- bzw. binationalen Funktion entwickeln und auf regional erforderliche Interkontinentalflüge sowie den Europaluftverkehr ausrichten können.
- ▶ Auf den Landesflughäfen kommt dem Linienverkehr Priorität zu.
- ▶ Die Landesflughäfen sollen untereinander zusammenarbeiten und die sich bietenden marktwirtschaftlichen Möglichkeiten für eine sinnvolle Verkehrsteilung nutzen.

- ▶ Die Landesflughäfen sollen eine ihrer Funktion entsprechende, leistungsfähige Infrastruktur anbieten. Die erforderlichen Entwicklungsschritte sind rechtzeitig einzuleiten und unter räumlichen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien zu optimieren.

PROBLEMSTELLUNG

Bis anhin wurden die Flughäfen der tatsächlichen und absehbaren Verkehrsentwicklung folgend ausgebaut. Nach jeder Erweiterung führte eine weitere Zunahme des Verkehrsvolumens jeweils rasch dazu, dass die Kapazitätsgrenzen erneut erreicht wurden und betriebliche Engpässe und Verspätungen entstanden. Aufgrund des Einbruchs im Luftverkehr sind die Flughäfen heute aber mit zum Teil erheblichen Überkapazitäten konfrontiert. Ganze Gebäudekomplexe müssen geschlossen oder einer neuen Nutzung zugeführt werden.

Trotz der deutlichen Abnahme des Luftverkehrs in den letzten Jahren nehmen die Klagen der Bevölkerung rund um die Flughäfen kontinuierlich zu. Dabei präsentiert sich die vom Fluglärm betroffene Bevölkerung nicht als homogene Einheit; je nach Herkunft sind die Forderungen und Lösungsvorschläge unterschiedlich. In vielen Fällen sind die zuständigen Flughafenbetreiber sowie die Kantonsregierungen nicht in der Lage, zwischen den Beteiligten einvernehmliche Lösungen zu finden. Entscheide über Änderungen des Betriebsreglements eines Flughafens werden heute mit tausenden von Einsprachen angefochten. Hinzu kommt, dass die Flughäfen weit über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus Auswirkungen entfalten und demnach von nationaler Bedeutung sind. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit der Bund eine führende Stellung in Planung und Betrieb eines Flughafens einnehmen soll.

Der Bund kann den Flughafenbetrieb heute nicht selber aktiv gestalten. Als Mittel zur Durchsetzung seiner verkehrspolitischen Ziele verfügt der Bund im Rahmen der geltenden Rechtsordnung über den SIL. Er kann darin die wichtigen Eckdaten des Flughafens festlegen, insbesondere den Zweck, das beanspruchte Areal, die Grundzüge der Nutzung, die Erschliessung sowie die Rahmenbedingungen zum Betrieb. Er zeigt darin ausserdem auch die Umweltbelastungen auf. Für die Infrastruktur selbst und die Ausgestaltung des Betriebs ist der Flughafenhalter verantwortlich. Er beschliesst über Bauvorhaben und die grundlegenden betrieblichen Fragen. Der Bund kann weder neue Anflugverfahren verordnen noch sonstige gestalterische Massnahmen direkt durchsetzen; er agiert ausschliesslich als Bewilligungsbehörde. In dieser Funktion kann der Bund heute Gesuche bewilligen oder ablehnen.

HANDLUNGSAalternativen

Der Bundesrat unterscheidet drei Optionen. Zwei zielen auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Flughäfen, die dritte beschäftigt sich mit der Frage der geeigneten Trägerschaft.

Option 1: An der bisherigen Politik wird festgehalten. Der Bund unterstützt unter Berücksichtigung der Grundsätze der Nachhaltigkeit eine nachfrageorientierte Entwicklung der Flughäfen.

Es gibt gute Gründe, die für eine nachfrageorientierte Entwicklung der Landesflughäfen sprechen. Infrastrukturnetze sind die Lebensadern für jedes Land. Dazu gehören auch die Verkehrswege auf Strasse, Schiene und in der Luft. Von ihrer Leistungsfähigkeit hängen

Wirtschaftswachstum und Wohlstand direkt ab. Die Schweiz darf also nicht zu einer vom internationalen Luftverkehr abgeschnittenen Insel werden. Deshalb hat die Luftfahrtpolitik stets darauf hingewiesen, dass die Landesflughäfen wichtige Tore zu Europa und zur Welt sind, die offen bleiben müssen. Sollen sie ihren Beitrag zu einer gesunden Wirtschaft leisten, müssen sie im Einklang mit der Nachhaltigkeit leistungsfähig erhalten, gezielt ausgebaut und möglichst effizient mit den anderen Verkehrsträgern verknüpft werden.

Unter diesen Prämissen richten sich die Landesflughäfen weiterhin auf den vom Markt bestimmten Betrieb der Fluggesellschaften aus. Schweizerische und ausländische Fluggesellschaften sind dafür besorgt, dass die weltweiten Destinationen von der Schweiz aus angefliegen werden können und somit unser Land auch für die ausländischen Geschäftsleute und Touristen gut erreichbar ist. Die Flughäfen müssen sich den wirtschaftlichen Veränderungen anpassen.

Es gibt allerdings auch Argumente gegen diese Politik. So ist die heute bestehende Situation vor allem beim Flughafen Zürich unbefriedigend. Der Bund ist wegen seinen begrenzten Einflussmöglichkeiten nicht in der Lage, verbindliche Vorgaben zum Betrieb des Flughafens aufzustellen. Die heutige Rollenverteilung, namentlich die grossen Einflussmöglichkeiten der Flughafenkantone und die ungenügende Planungskompetenz des Bundes, werden der nationalen Bedeutung der Landesflughäfen nicht gerecht. Die bundesrechtliche Genehmigungspflicht für Betriebsregelungen erlaubt es nicht, aktiv in die Betriebsplanung von Flughäfen einzugreifen. Dieser Mangel an Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten hat es dem Bund beispielsweise verunmöglicht, beim Fluglärmkonflikt am Flughafen Zürich die Landesinteressen und landesüberschreitenden Interessen angemessen ins Spiel zu bringen.

Option 2: Die bisherige Politik wird geändert. Der Bundesrat unterstützt eine angebotsorientierte Entwicklung der Flughäfen.

Bei dieser Option wird angenommen, dass nicht unter allen Umständen eine nachfrageorientierte Entwicklung der Landesflughäfen ermöglicht werden soll. Der Bund kann punktuell in die Flughafenpolitik der Kantone und Gemeinden eingreifen und insbesondere übergeordnete Interessen gebührend berücksichtigen. Er kann die Verkehrsentwicklung auf den Landesflughäfen durch die Einführung von Bewegungslimiten bzw. Lärm- oder Schadstoffgrenzwerten plafonieren. Auf diese Art und Weise steuert der Bund das Angebot auf den Landesflughäfen. Der Bund übernimmt mehr Kompetenzen hinsichtlich des Betriebs von Flughäfen. Er verschafft sich damit mehr Einfluss und sorgt dafür, dass er seine luftfahrtpolitische Verantwortung sowie seine Interessen und Ziele umfassender und direkter wahrnehmen kann.

Die Verschiebung der Kompetenzen bei der Planung und beim Betrieb eines Flughafens führt einerseits zu einem Verlust gewisser kantonaler Mitbestimmungsmöglichkeiten; der Bund erhält Rechtsetzungskompetenzen, die bisher den Kantonen und Gemeinden vorbehalten waren. Andererseits könnte die Kompetenzverschiebung zu einer grösseren finanziellen Verantwortung des Bundes führen. Diese Option hat Änderungen des Luftfahrtgesetzes und der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt⁶⁵ zur Folge. Sodann müssen diverse kantonale Erlasse sowie Gemeindereglemente geändert werden.

⁶⁵ Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL, SR 748.131.1).

Option 3: Die bisherige Flughafenpolitik wird radikal geändert: Der Bund übernimmt die Trägerschaft der Flughäfen.

Bei dieser Option könnte der Betrieb von Landesflughäfen nur unter der Verantwortung des Bundes durchgeführt werden. Die Landesinteressen gehen den Regionalinteressen vor. So ist die heute bestehende Situation vor allem beim Flughafen Zürich unbefriedigend. Der Bund ist wegen seinen begrenzten Einflussmöglichkeiten nicht in der Lage, verbindliche Vorgaben zum Betrieb des Flughafens aufzustellen. Die heutige Rollenverteilung, namentlich die grossen Einflussmöglichkeiten der Flughafenkantone und die ungenügende Planungskompetenz des Bundes, wird der nationalen Bedeutung der Landesflughäfen nicht gerecht. Die bundesrechtliche Genehmigungspflicht für Betriebsreglemente erlaubt es nicht, aktiv in die Betriebsplanung von Flughäfen einzugreifen. Dieser Mangel an Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten durch den Bund hat auch dazu geführt, dass der Kanton Zürich im Rahmen seiner Planungskompetenz in Flughafenfragen primär die eigenen Interessen vertrat und übergeordnete, namentlich grenzüberschreitende Anliegen zu wenig wahrnahm, was auf Bundesebene zu einer Belastung der Beziehungen sowohl mit den Nachbarkantonen als auch mit Deutschland geführt hat. Aufgrund der ihm durch die Bundesverfassung eingeräumten Kompetenz, verfügt der Bund über ein rechtliches Monopol zum Bau und Betrieb von Flughäfen. Es steht ihm offen, die Flughäfen in eigener Regie zu betreiben. Der Bund übernimmt die Basisinfrastruktur der Landesflughäfen zu Eigentum und stellt diese einer oder mehreren Betriebsgesellschaft(en) zur Verfügung. Vor einem solchen Schritt wären allfällige unternehmerische Altlasten durch die bisherigen Eigentümer zu bereinigen. Bedingt durch seinen besonderen Status als binationaler Flughafen (Staatsvertrag Frankreich – Schweiz) gilt dies nicht für den Flughafen Basel-Mulhouse.

Auf Gesetzesstufe bedarf diese Option einer Anpassung des Luftfahrtgesetzes und der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt, einer Änderung des Raumplanungsgesetzes, einer Anpassung bzw. eines Entzugs der Konzessionen der Flughäfen Zürich und Genf sowie einer Neuordnung des Gebühren- und Finanzierungssystems des Bundes.

Untersuchungen über die konkreten rechtlichen und finanziellen Auswirkungen einer solchen Option sprengen den Umfang dieses Berichts. Hierfür bedarf es eingehender Abklärungen. Zu prüfen ist insbesondere die Frage nach der Art der Trägerschaft. Möglich sind eine direkte staatliche Unterstellung aller Flughäfen sowie eine spezialgesetzliche Flughafengesellschaft, wie sie in anderen europäischen Staaten besteht. Ebenso zu untersuchen sind die Konsequenzen in Bezug auf die Änderung oder den Entzug der Betriebskonzessionen (für die Flughäfen Zürich und Genf wurden die Konzessionen im Jahre 2001 letztmals um 50 Jahre verlängert) sowie die finanziellen und rechtlichen Folgen für den Bund.

HALTUNG DES BUNDES

Der Bund bekennt sich weiterhin zu einer nachfrageorientierten Entwicklung der Landesflughäfen. Im Rahmen von Nachhaltigkeitsüberlegungen sind jedoch Situationen denkbar, in denen von diesem Grundsatz abgewichen werden kann. Damit der Bund seine luftfahrtpolitische Verantwortung sowie seine Interessen und Ziele inskünftig umfassender und direkter wahrnehmen kann, prüft er mittelfristig die Verlagerung der Planungskompetenzen von den Standortkantonen und –gemeinden zum Bund. Insbesondere prüft er

Möglichkeiten, um punktuell in die Flughafenpolitik der Kantone und Gemeinden eingreifen und damit übergeordnete Interessen gebührend berücksichtigen zu können.

Langfristig prüft der Bund eine vollständige Übernahme der Trägerschaft der Landesflughäfen Genf und Zürich. Die konkrete Umsetzung dieser Zielsetzung bedarf detaillierter Abklärungen, insbesondere sind die rechtliche und finanzpolitische Machbarkeit vertieft zu untersuchen.

3.3.4 Flughafen Zürich

AUSGANGSLAGE

Der Flughafen Zürich, eröffnet 1953, hat sich zum grössten und wichtigsten Landesflughafen der Schweiz entwickelt. Bis Mai 2001 wurde er vom Kanton Zürich selbst betrieben, seither ist Unique (Flughafen Zürich AG) Trägerin der am 1. Juni 2001 für 50 Jahre erneuerten Betriebskonzession. Mit einem Anteil von 48,8 Prozent ist der Kanton Zürich Hauptaktionär, zweitgrösste Aktionärin ist die Stadt Zürich mit 5,41 Prozent (Stand Ende 2003). Dem Kanton kommt das statutarische Recht zu, 4 der 9 Verwaltungsräte zu stellen. Weiter verfügt er über eine Sperrminorität in allen Fragen mit Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung.

Im Jahr 2003 wurde der Flughafen von ca. 17 Millionen Passagieren benutzt, wovon knapp 40 Prozent in Zürich umstiegen (Transferpassagiere). Es fanden rund 270'000 Flugbewegungen (Starts und Landungen) statt. In Spitzenzeiten können in Zürich pro Stunde ca. 70 Starts und Landungen erfolgen. Mehr als 100 verschiedene Fluggesellschaften haben Zürich angeflogen und die Schweiz mit 143 Städten in 69 Ländern verbunden.

Der Flughafen Zürich ist das Drehkreuz der SWISS, die 2003 – trotz sinkendem Verkehrsanteil – immer noch 59 Prozent aller Flugbewegungen bestritt und für 56 Prozent des Passagieraufkommens sorgte.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich ist gross. Ca. 180 Unternehmen beschäftigen am Flughafen bei rund 15'000 Vollzeitstellen ca. 20'000 Angestellte. Etwa 1'400 davon arbeiten bei der Flughafengesellschaft Unique.⁶⁶

In den letzten 15 Jahren verzeichnete der weltweite Luftverkehr ein rasantes Wachstum. In Zürich entschied sich die ehemalige Swissair für eine expansive Strategie, um weitere Marktanteile zu sichern («Hunterstrategie»). Dadurch konnte der Flughafen Zürich seine Passagierzahlen zwischen 1991 und 2001 nahezu verdoppeln. Im Zuge dieses Booms wurde auch die so genannte 5. Bauetappe mit einem Investitionsvolumen von über 2 Milliarden Franken initiiert. Sie ist heute zu grossen Teilen fertig gestellt und führt zu einer bedeutenden Erweiterung der Abfertigungskapazitäten. Der seit drei Jahren festgestellte Verkehrsrückgang stellte indessen den Flughafen vor grosse Herausforderungen. Die Kapitallasten für den Flughafenausbau schmälern den betriebswirtschaftlichen Bewegungsspielraum des Flughafens substantiell. Aufgrund der Überkapazitäten ist der Flughafen gezwungen, gewisse Infrastrukturanlagen einer neuen, nichtaviatischen Nutzung zuzuführen.

⁶⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen in 1.2.3.

Mit dem Verkehrswachstum verschärfte sich auch das Lärmproblem rund um den Flughafen Zürich.

Die süddeutschen Gemeinden setzten sich seit Mitte der 70er Jahre für eine Reduktion der Anflüge durch süddeutschen Luftraum ein. Eine Vereinbarung auf Verwaltungsstufe über die Anflugmodalitäten im Jahr 1984 konnte die Probleme nicht lösen. Jahrelange Verhandlungen führten schliesslich zu einem Staatsvertrag, der eine Beschränkung der Anflüge über süddeutschem Gebiet, die Delegation der Flugsicherung an die Schweiz und deren Entschädigung vorsah. Der Staatsvertrag wurde von den eidgenössischen Räten im März 2003 abgelehnt. Deutschland reagierte darauf mit einseitigen Massnahmen und schränkte morgens und abends die Anflüge durch süddeutschen Luftraum ein.

Um einen reibungslosen Flugbetrieb weiterführen zu können, beantragte der Flughafen beim Bund die Genehmigung von Anflügen aus Süden bzw. eine Intensivierung der Anflüge aus Osten. Zehntausende von Einsprachen wurden eingereicht. Ihnen wurde die aufschiebende Wirkung durch das BAZL entzogen, um den Betrieb des Flughafens ohne Unterbruch zu gewährleisten. Dadurch wurden die Flughafenbewohner im Osten des Flughafens mit mehr Fluglärm konfrontiert. Von der Einführung der Südanflüge im Herbst 2003 waren neue Bevölkerungskreise betroffen, die bis anhin nie mit Fluglärm gerechnet hatten.

PROBLEMSTELLUNG

Fehlende Akzeptanz des Flugbetriebs in der Bevölkerung sowie Ungewissheit in Bezug auf Durchführung der Flugsicherung und Benutzung des süddeutschen Luftraums stellen derzeit die grössten Probleme dar.

Der massive Widerstand breiter Bevölkerungskreise gegen den Fluglärm lässt heute keine tragfähige Basis für den Flughafenbetrieb zu. Dabei spielt die wegen den einseitigen deutschen Massnahmen erforderliche Änderung des An- und Abflugregimes eine wesentliche Rolle. Ausschlaggebend ist aber die allgemeine Ablehnung von Fluglärm durch die Bevölkerung rund um den Flughafen Zürich.

Die Benützung des süddeutschen Luftraums ist für einen funktionsfähigen Flughafenbetrieb essentiell. Pistensystem und die Instrumentierung sind primär auf Anflüge aus dem Norden ausgerichtet. Deshalb muss es der schweizerischen Flugsicherung möglich sein, auch einen Teil des süddeutschen Luftraums zu bewirtschaften. Eine Übernahme durch die deutsche Flugsicherung würde den Betrieb erheblich erschweren. Um Wettbewerbsverzerrungen für die schweizerische Luftfahrt zu verhindern, muss die Luftraumüberwachung von Skyguide durch Deutschland entschädigt werden. Es ist deshalb zwingend, dass die Schweiz mit Deutschland eine dauerhafte Lösung in der Frage der Flugsicherung findet. Eine tragfähige Lösung muss auch bezüglich der Einschränkungen bei der Benutzung des süddeutschen Luftraums gefunden werden; die heutigen, unflexiblen Beschränkungen in den Randstunden beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens Zürich erheblich.

HANDLUNGSAalternativen

Einvernehmliche Lösung mit den Direktbetroffenen

Anzustreben ist eine einvernehmliche Lösung. An dieser Lösung müssen alle wichtigen Akteure beteiligt sein, namentlich der Flughafen, die Fluggesellschaften, die Flugsicherung, Vertreter der Wirtschaft sowie die Bevölkerung, Kantone, Gemeinden, Umweltverbände und Vertreter aus dem süddeutschen Raum. Auch verschiedene Bundesstellen sind in die Lösungssuche einzubeziehen.

Ab Herbst 2001 wurden im Rahmen des SIL Koordinationsprozesses Lösungsmöglichkeiten für die künftige Lärmverteilung gesucht. Neben dem Flughafen, der SWISS, der Skyguide sowie verschiedenen Fachstellen des Bundes nahmen 14 Kantone teil. Es wurden verschiedene betriebliche Möglichkeiten mit unterschiedlichen An- und Abflugwegen untersucht. Ein Jahr später hatten sich die Teilnehmer auf eine Tagesbetriebsvariante geeinigt, welche eine Verteilung der Flugbewegungen vorsah (sog. Betriebsvariante 2, kurz BV2). Keine Einigung gab es bezüglich des Nachtflugkonzepts sowie in der Frage des Verkehrsvolumens, auf das der Betrieb auszurichten sei. Im Herbst 2002 distanzierte sich der Kanton Zürich von der Verteilvariante BV2, da er sie als nicht tragfähig erachtete.

In der Folge riefen Bund, Kanton Zürich und Flughafen ein neues, breit angelegtes Verfahren zur Suche nach einer einvernehmlichen Lösung ins Leben. Sie beschlossen im September 2003, ein Mediationsverfahren über den Betrieb des Flughafens Zürich zu initiieren. Mögliche Ziele dieses Prozesses wären die Einigung über die An- und Abflugverfahren, der Inhalt des Objektblattes im SIL sowie Grundsätze eines neuen Staatsvertrags mit Deutschland gewesen. Das Verfahren hätte möglichst rasch vorangetrieben und wenn möglich innert zwei Jahren abgeschlossen werden sollen. Im Idealfall hätte sich aus der Mediation ein Konsens über den zukünftigen Betrieb des Flughafens ergeben sollen. Am 15. Juli 2004 scheiterte das Mediationsverfahren bereits in der Vorbereitungsphase, konnten sich doch die eingeladenen 28 Interessengruppen nicht auf die weitere Vorgehensweise einigen. Damit steht fest, dass der ordentliche SIL-Koordinationsprozess wieder aufgenommen werden muss. Im Interesse einer tragfähigen Lösung soll der Teilnehmerkreis erweitert werden. Aufbauend auf den Vorarbeiten des Koordinationsprozesses sind auch die weiteren Betriebsvarianten, die seither ins Spiel gebracht wurden, wie der gekröpfte Nordanflug sowie das erst kürzlich präsentierte Projekt «Relief»,⁶⁷ welches unter anderem einen Verzicht auf Südanflüge sowie mehr Landungen von Osten her vorsieht, mit in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

Der Kanton Zürich hat angekündigt, nachdem das Mediationsverfahren nicht zustande gekommen sei, werde der gesetzlich vorgesehene «runde Tisch» wieder aktiviert, um die Frage der Ausrichtung des Betriebs des Flughafens zu diskutieren.

Lösungen mit Deutschland im Besonderen

Die Hauptanflugrichtung des Flughafens Zürich ist heute Norden. Zwar sind auch aus Süden und Osten Anflüge möglich, Nordanflüge sind aber betriebstechnisch und umweltmässig am besten geeignet. Bei sehr schlechten Sichtverhältnissen sind aus technischen Gründen nur Anflüge von Norden möglich. Deshalb ist eine Vereinbarung mit Deutschland auch nach dem Scheitern des Staatsvertrags von 2001 von grosser Wichtigkeit. Deutsch-

⁶⁷ Raumentwicklungskonzept für die Flughafenregion und langfristige Infrastrukturentwicklung des Flughafens.

land, das die Benützung des süddeutschen Luftraums in einer Verordnung geregelt hat, zeigt derzeit aber kein Interesse an einem neuen Vertrag. Hinzu kommt, dass die Skyguide seit Jahrzehnten in einem mehrere tausend Quadratkilometer grossen Gebiet über Süddeutschland die Flugverkehrskontrolle ausübt, um den Flugverkehr von und nach Zürich optimal organisieren zu können. Für einen reibungslosen Flughafenbetrieb ist es zwingend, dass die Flugsicherung über süddeutschem Gebiet weiterhin durch die Schweiz ausgeführt wird. Eine vertragliche Absicherung dieser Befugnis wäre für die Schweiz auch deshalb von erheblichem Vorteil, weil eine Entschädigungsregelung für die bisher unentgeltlich erfolgte Flugsicherung gefunden werden muss. Der schweizerischen Flugsicherung entgehen durch den vertragslosen Zustand jährlich Erträge in Höhe von über 20 Mio. Franken, was höhere Gebühren und eine entsprechende Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Luftverkehrs zur Folge hat. Zurzeit sind Verhandlungen mit Deutschland über die Flugsicherung im süddeutschen Luftraum im Gang. Vor dem Hintergrund der Einführung einer einheitlichen europäischen Flugsicherung (Single European Sky, SES) ist aber nicht mit deren raschem Abschluss zu rechnen.

Suche nach technischen Lösungen

Beim Flugmaterial sind die Möglichkeiten zur Lärmreduktion eng begrenzt. Die Massnahmen, mit denen der Einsatz von lärmgünstigem Flugmaterial gefördert werden kann (vor allem mittels Lärmtaxen), gelten derzeit als ausgeschöpft. Insbesondere die SWISS verfügt über eine im internationalen Vergleich sehr moderne und leise Flugzeugflotte.

Als technische Lösungen kommen deshalb vornehmlich neue Anflugverfahren in Frage. Die heutigen Anflugverfahren sind in Bezug auf die Lärmbelastung der betroffenen Bevölkerung soweit wie möglich zu optimieren. Der Flughafen Zürich verfolgt ein vom Bund und der Flugsicherung unterstütztes Projekt für «gekrümmte Nordanflüge» (Anflüge von Norden, die aber südlich des Rheins über schweizerischem Hoheitsgebiet verlaufen). Dieses Anflugverfahren würde es gestatten, ein Betriebskonzept mit Nordanflügen auch während der deutschen Anflugbeschränkungen aufrecht zu halten. Es wird allerdings noch mehrere Jahre dauern, bis definitiv feststeht, ob und gegebenenfalls bis wann dieses umgesetzt werden könnte. Es handelt sich um ein völlig neues Verfahren, welches nach internationalen Vorschriften zertifiziert werden muss.

Betriebsbegrenzungen

Eine Betriebsbegrenzung wird vielfach als einzige verlässliche Möglichkeit zur Limitierung der Umweltbelastungen gesehen. In aller Regel werden dabei Bewegungszahllimitierungen gefordert. Aber auch die Auferlegung eines Lärmkorsetts und die Beschränkung der Betriebszeiten kommen in Betracht. Der Flughafen strebt eine im internationalen Vergleich lange Nachtflugsperrung von 23.00 Uhr bis 06.00 Uhr an.

Einer Reduktion der Umweltbelastung durch Betriebsbegrenzungen steht die entsprechende Einschränkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Flughafens Zürich gegenüber. Mit den heutigen Betriebszeiten, den Überkapazitäten und Kapitallasten sowie den hohen Gebühren ist der Flughafen Zürich im internationalen Wettbewerb bereits erheblich belastet.

Verteilung (Demokratisierung) oder Konzentration des Lärms

Eine entscheidende Frage in der Fluglärmdebatte ist, ob der Fluglärm verteilt oder konzentriert werden soll. Bei einer Konzentrationsvariante werden An- und Abflüge auf einen möglichst kleinen Raum begrenzt. Die Lärmbelastungen in diesem Raum sind daher hoch, während die übrigen Regionen von Lärm entlastet werden. Weniger Menschen werden also mit mehr Fluglärm betroffen.

Bei einer Verteilung des Fluglärms werden zwar mehr Menschen mit übermässigem Lärm belastet; und es ergeben sich auf Grund der Lärmberechnungsart in der Schweiz tendenziell grössere Gebiete, die mit Fluglärm über den Belastungsgrenzwerten belegt sind als bei einer Konzentrationsvariante, jedoch können permanente und intensive Belastungen in den einzelnen Anflugschneisen etwas gemildert werden. Eine Folge der grossen mit Lärmimmissionen bedeckten Gebiete sind aber entsprechend höhere Schallschutzkosten und Kosten für formelle Enteignungen von nachbarrechtlichen Abwehransprüchen. Jedenfalls führt eine Verteilung der An- und Abflüge auf das gesamte Pistensystem zu einem flexibleren Betrieb des Flughafens mit täglich mehrmaligen Wechseln des Pistenbenutzungskonzepts.

Die heutige Betriebsart des Flughafens Zürich stellt eine Mischform aus Konzentration und Verteilung dar. Es werden der West-, Süd-, Nord- und Ostsektor belastet. Mit dem bestehenden Pistensystem ist die Ausrichtung auf einen Sektor, z.B. Nord, nicht möglich, sollen nicht Kapazitätsreduktionen auf etwa die Hälfte in Kauf genommen werden. Selbst eine Konzentration der Anflüge auf den Norden ist nicht möglich, solange der Anflug über Süddeutschland zu bestimmten Zeiten nicht zulässig ist.

Der 2001/2002 durchgeführte SIL-Koordinationsprozess hatte zur Wahl einer Verteilvariante geführt, da keine Region bereit war, zur vollständigen Entlastung bzw. Schonung einer anderen mehr Lärm zu tragen. Der Kanton Zürich als Standortkanton hat sich von der im SIL-Koordinationsprozess gefundenen Lösung distanziert und prüft heute mit dem Projekt RELIEF, wie mittel- und langfristig eine Lärmkonzentration erreicht werden könnte. Er zielt dabei auf eine tendenzielle Nordausrichtung des Flughafenbetriebs. Gleichzeitig soll der «runde Tisch» wieder aktiviert werden, um innerhalb des Kantons Zürich die politische Diskussion der künftigen Ausrichtung des Flughafens zu führen.

HALTUNG DES BUNDES

Der Flughafen Zürich ist eine Schlüsselinfrastruktur und ihr reibungsloses Funktionieren ist für die Schweiz deshalb von grösster Bedeutung. Für den Bund steht nicht die Drehscheibenfunktion des Flughafens im Zentrum. Viel mehr soll der Flughafen eine geeignete Infrastruktur bereitstellen, welche es den Fluggesellschaften ermöglicht, ab Zürich möglichst gute Direktverbindungen in Europa und optimale Anschlüsse zu den wichtigen weltweiten Zentren zu unterhalten. Dazu zählen auch geeignete betriebliche Rahmenbedingungen sowie angemessene Gebühren. Der Flughafen Zürich muss den Fluggesellschaften Rahmenbedingungen bieten, unter denen sie im Wettbewerb mit Gesellschaften, die auf anderen Flughäfen operieren, bestehen können.

Mittelfristig strebt der Bund eine Verlagerung der Planungskompetenzen bezüglich der Landesflughäfen Zürich und Genf von den Kantonen zum Bund an. Er nimmt damit seine verfassungsrechtlich umfassende Rechtsetzungskompetenz in der Luftfahrt zur Wahrung des nationalen Interesses wahr. Im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels will der Bundesrat kurz- bis mittelfristig seine Handlungsmöglichkeiten wie folgt nutzen:

- ▶ Mit Deutschland soll in einvernehmlicher Weise die Befugnis zur Durchführung der Flugsicherung im süddeutschen Raum durch die schweizerische Flugsicherung vereinbart werden. Auch die umweltmässigen Benützungsbedingungen für den süddeutschen Luftraum sollen nach Möglichkeit einvernehmlich geregelt werden. Die Rechtsverfahren in Bezug auf die Benützungsbeschränkungen des süddeutschen Luftraums werden weitergeführt.
- ▶ Die Prüfung alternativer Anflugmöglichkeiten, eingeschlossen der gekrümmte Nordanflug, wird fortgesetzt.
- ▶ Die zu treffenden Massnahmen zur Verminderung der Lärmbelastung dürfen die wirtschaftliche Existenz des Flughafens Zürich nicht gefährden. Das gilt insbesondere für die Fixierung betrieblicher Grenzen. Einschränkungen bei den Betriebszeiten müssen in vernünftiger Relation zu den Bedingungen auf konkurrenzierenden Flughäfen im Ausland stehen.
- ▶ Beim Entscheid über die zukünftige Ausrichtung des Betriebs des Flughafens Zürich strebt der Bund eine Lösung an, die dafür sorgt, dass die Lärmbelastung der Bevölkerung möglichst gering und die Akzeptanz des Flughafens in den betroffenen Regionen möglichst gross ist. Welches Betriebsverfahren dies am besten gewährleistet, soll im Rahmen des SIL-Koordinationsprozesses eruiert werden.

3.3.5 Flughafen Genf

AUSGANGSLAGE

Gemäss den SIL Grundsätzen hat sich der Flughafen Genf entsprechend seiner binationalen Funktion auf die regional erforderlichen Interkontinentalflüge und auf den Europa-Luftverkehr konzentriert. Wie der Flughafen Basel-Mulhouse dient er Fluggesellschaften, die einen so genannten Punkt zu Punkt Luftverkehr betreiben.

Der weltweite wirtschaftliche Einbruch in der Luftfahrtindustrie, die Ereignisse des 11. Septembers, die Lungenkrankheit SARS sowie der Niedergang der ehemaligen Swissair haben sich auch auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Flughafens Genf negativ ausgewirkt. Indessen waren die Folgen weniger schwerwiegend, hat er sich doch bereits nach dem Rückzug eines wesentlichen Teils der Swissair Langstreckenflotte im Jahr 1997 auf eine Nischenpolitik konzentriert und seine Abhängigkeit von der ehemaligen Swissair in den letzten Jahren sukzessive reduziert. Dank dieser Politik ist es dem Flughafen Genf gelungen, nicht nur den Passagierrückgang aufzufangen, sondern die Passagierzahlen in den letzten Jahren sogar zu erhöhen. Namentlich die vermehrte Bedienung Genfs durch ausländische, interkontinentale Fluggesellschaften und durch Low Cost Carriers wie EasyJet hat sich auf die Entwicklung des Flughafens positiv ausgewirkt.

Wie die beiden anderen Landesflughäfen ist auch der Flughafen Genf aufs Engste mit seinem Nachbarn Frankreich verbunden. Grundlage hierfür ist einerseits ein aus dem Jahr 2001 stammendes Verwaltungsabkommen über die Regelung der schweizerischen Flugsicherungsdienste über französischem Gebiet sowie die «Commission mixte franco-suisse». Die Dienste der schweizerischen Flugsicherung über französischem Gebiet werden gemäss diesem Abkommen entschädigt.

PROBLEMSTELLUNG

Es bestehen heute keine schwerwiegenden Probleme. Die bestehenden Lärmprobleme werden im Einvernehmen mit den französischen Behörden gelöst. Weil der Flughafen Genf auf das Entgegenkommen der französischen Behörden angewiesen ist, sind Handlungen zu unterlassen, welche das einvernehmliche Verhältnis beeinträchtigen könnten. Der Flughafen Genf erwartet vom Bund, dass er insbesondere bei der anstehenden Regelung der Flugsicherungsdienste für den Flughafen Basel-Mulhouse die bestehenden guten Voraussetzungen in Genf nicht gefährdet.

HANDLUNGSAalternativen

Luftfahrtpolitisch besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

HALTUNG DES BUNDES

Der Bund hält an seiner im SIL festgelegten Flugplatzpolitik fest. Er sorgt weithin für gute Rahmenbedingungen. Insbesondere fördert er ein einvernehmliches Verhältnis zwischen schweizerischen und französischen Behörden. Die «Commission mixte franco-suisse» dient hierfür als wichtiges Instrument.

Im Übrigen gelten die in Kapitel 3.3.3 formulierten Stossrichtungen auch für den Flughafen Genf.

3.3.6 *Flughafen Basel-Mulhouse*

AUSGANGSLAGE

Bau und Betrieb des Flughafens Basel-Mulhouse basieren auf einem Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Frankreich vom 4. Juli 1949.⁶⁸

Dieser Staatsvertrag schreibt unter anderem eine zwischen Frankreich und der Schweiz paritätisch aufgebaute Organisationsform vor. Die Geschäfte der mit dem Bau und Betrieb beauftragten Flughafengesellschaft werden von einem Verwaltungsrat und von einer Direktion geführt. Der Flughafenhalter EuroAirport ist ein öffentlichrechtliches Unternehmen besonderen Rechts. Sofern im Staatsvertrag nicht Gegenteiliges bestimmt ist, gilt französisches Recht. Sämtliche Flughafendienste (Polizei, Feuerwehr und insbesondere Flugsicherung) werden durch die französischen Behörden wahrgenommen.

Der paritätisch zusammengesetzte Verwaltungsrat entscheidet grundsätzlich endgültig, mit Ausnahme gewisser, im Staatsvertrag festgelegter Sachbereiche, die der Genehmigung durch die zuständigen Luftfahrtbehörden der beiden Staaten bedürfen. Schweizerischerseits sind diese Befugnisse zum Teil an die beiden Kantone Basel Stadt und Basel Landschaft delegiert worden.

Der Flughafen spielt für die wirtschaftliche Entwicklung insbesondere der Regio Basiliensis eine wichtige Rolle. Binational in der Struktur, ist er faktisch ein trinationaler Verkehrsträger geworden, stammt doch ungefähr ein Drittel der Passagiere aus dem süddeutschen Raum. Wie der Flughafen Genf dient er Fluggesellschaften, die einen so genannten Punkt

⁶⁸ SR 0.748.131.934.92.

zu Punkt Luftverkehr betreiben. Auch für Frachttransporte bildet der Flughafen für die ansässige Industrie einen wichtigen Standortvorteil.

PROBLEMSTELLUNG

Der Flughafen Basel-Mulhouse ist nach dem Niedergang der Swissair, dem Wegzug von Teilen der ehemaligen Crossair nach Zürich und durch die von der SWISS ab Basel vorgenommene Streckenausdünnung in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Schwindende Passagierzahlen und Überkapazitäten bei der Infrastruktur, verbunden mit steigenden Finanzlasten, prägen zurzeit die wirtschaftliche Situation.

Frankreich und die Schweiz kommen gemäss Staatsvertrag für allfällige Defizite im Verhältnis des jeweiligen Verkehrsaufkommens auf. Im Innenverhältnis teilen sich Bund und Kanton Basel-Stadt den schweizerischen Anteil je zur Hälfte. Eine drückende Schuldenlast (entstanden durch die von der früheren Crossair zum Ausbau eines Euro-Drehkreuzes geforderten Ausbauten der Passagierabfertigungsinfrastrukturen) engt die finanzielle Handlungsfähigkeit des Flughafens für zukunftsgerichtete Investitionsentscheide massiv ein.

Hinzu kommt, dass auch die elsässische und deutsche Nachbarschaft zunehmend auf die Belastungen durch den Flugbetrieb reagieren. Vor allem bei der elsässischen Bevölkerung ist der Eindruck entstanden, die Schweiz wolle nur die Vor- nicht aber die Nachteile des binationalen Flughafens tragen. Da die Flugsicherung, und damit auch die An- und Abflugverfahren, grundsätzlich in französischer Zuständigkeit liegt, die Auswirkungen aber auch schweizerisches Hoheitsgebiet betreffen, ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Frankreich besonders anspruchs- und bedeutungsvoll. Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass die Schweiz ihrerseits beim Betrieb des Flughafens Genf auf die uneingeschränkte Kooperationsbereitschaft Frankreichs angewiesen ist.

Im Sinne einer integrierten Verkehrspolitik ist es mittelfristig notwendig, den Flughafen an die Schiene anzuschliessen, wie das für die Landesflughäfen Genf und Zürich schon seit Jahren geschehen ist. Besonders erschwerend wirkt hier der Umstand, dass das aktuelle Passagieraufkommen einen solchen Bahnanschluss unter betriebswirtschaftlichen Aspekten noch nicht rechtfertigt. Entsprechende raumplanerische Entscheide müssen aber heute gefällt werden, um die Bahnanschlussoption nicht zu verlieren. Zu bedenken ist ferner, dass es sich um ein ausschliesslich französisches Projekt handelt, die Schweiz allerdings zur Mitfinanzierung aufgerufen ist.

HANDLUNGSAalternativen

Durch seine Binationalität, welche weltweit einmalig ist, hat der Flughafen Basel-Mulhouse seit jeher für die Schweiz eine luftfahrtpolitische Sonderstellung inne, ist hier doch der Bund gegenüber Frankreich Vertragspartner und nimmt somit eine «Garantenstellung» ein, die er gegenüber den beiden anderen Landesflughäfen Genf und Zürich in dieser Form nicht hat.

Daraus ergibt sich auch ein vergleichsweise eingeschränkter politischer Handlungsspielraum. Jede Änderung seines heutigen Engagements kann der Bund nur im Einvernehmen mit dem französischen Partner bewerkstelligen.

Im Lichte der faktischen Trinationalität und der angespannten Finanzlage des Flughafens muss aber eine Öffnung der Partnerschaft für Deutschland ernsthaft in Erwägung gezo-

gen werden, damit alle Nutzerstaaten sich einbringen und ihre Interessen gleichwertig vertreten können.

Bezüglich der An- und Abflugverfahren über schweizerischem Hoheitsgebiet ist darauf zu achten, dass sich die Lösungen an der Sache und nicht an der Landesgrenze orientieren. Die Regelung der französischen Flugsicherung im schweizerischen Luftraum ist auf eine geeignete vertragliche Grundlage zu stellen. Als Vorbild soll die Vereinbarung zwischen der Schweiz und Frankreich über die Regelung der Flugsicherung im französischen Luftraum dienen.

Der Anschluss des Flughafens an das Schienennetz ist ein altes Postulat der interessierten Kreise und findet seinen Niederschlag auch im SIL. Seit Ende 2001 besteht für dieses Projekt ein trinationales «comité de pilotage» unter der Leitung Frankreichs. Bis heute wurden in vier Sitzungen die notwendigen Grundlagenstudien erarbeitet, wobei es vor allem um die generelle Machbarkeit und die Festlegung der Trassenführung gegangen ist. Über den Realisierungszeitplan bestimmt die französische Seite. Diese wird nach heutigem Kenntnisstand bis 2012 die TGV-Strecken bevorzugen, so dass für den Anschluss an den Flughafen Basel-Mulhouse kaum Gelder bereitgestellt werden dürften. Auch für die Schweiz stellt sich die Finanzierungsfrage im Lichte der Verschlechterung der allgemeinen Finanzlage neu.

Der Bundesrat wird dem Parlament in den Jahren 2007/08 eine Gesamtschau all jener Projekte unterbreiten, deren Finanzierung bisher nicht geregelt werden konnte. Dazu wird aller Voraussicht nach auch der Bahnanschluss zum Flughafen Basel-Mulhouse gehören.

In Anbetracht der bestehenden unterschiedlichen Kapazitäten der Landesflughäfen ist im Sinne einer koordinierten Verkehrspolitik zu prüfen, inwieweit der Bund Verlagerungen des Flugbetriebs unter den Landesflughäfen beeinflussen kann.

HALTUNG DES BUNDES

Am partnerschaftlichen Betrieb des Flughafens Basel-Mulhouse mit Frankreich wird festgehalten. Der entsprechende Staatsvertrag soll in Richtung Öffnung für Dritte/Trinationalisierung weiterentwickelt werden.

Die durch den Flugbetrieb ausgehende Umweltbelastung ist möglichst gering zu halten, wobei die Schweiz einen fairen Anteil zu übernehmen hat.

Die Schweiz prüft eine Beteiligung an den Kosten des Bahnanschlusses in einem noch auszuhandelnden Mass. Voraussetzung hierfür ist die durch Frankreich vorzunehmende raumplanerische Sicherung der Trassenführung. Der Bund prüft, inwieweit er Verlagerungen des Flugbetriebs unter den Landesflughäfen beeinflussen kann.

Schliesslich ist die zwischenzeitlich über 50 Jahre alte Rollenverteilung zwischen Bund und den beiden Kantonen Basel Stadt und Basel Landschaft einer Prüfung zu unterziehen.

3.4 Flugsicherung

3.4.1 Operative Herausforderungen

AUSGANGSLAGE

Bereits im Jahr 1922 wurden in der Schweiz die ersten Flugsicherungsdienste angeboten. Bis 1987 führte die Radio Schweiz AG die Flugsicherung durch. Ein Jahr später wurden die Flugsicherungsdienste einer neuen Gesellschaft, der Swisscontrol, übertragen, die im Gegensatz zur Radio Schweiz AG eine gewisse Eigenverantwortlichkeit bei der Unternehmensführung besass. Die finanzielle Verselbstständigung der Swisscontrol erfolgte 1996. Auf den 1. Januar 2001 wurden zivile und militärische Flugsicherung unter der heutigen Skyguide AG zusammengeführt.

Skyguide erfüllt einen hoheitlichen Auftrag und muss jederzeit in der Lage sein, den Flugverkehr sicher, effizient und pünktlich abzuwickeln. Sie ist eine nicht gewinnorientierte, gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft, an welcher der Bund zu 99,9 Prozent beteiligt ist. Die Skyguide ist einerseits verantwortlich für die Regelung des *Überflugs*. Der Luftraum über der Schweiz gehört zu den komplexesten in Europa; zwei wichtige Luftstrassen kreuzen sich im schweizerischen Luftraum. Andererseits ist Skyguide verantwortlich für die Regelung der *An- und Abflugverfahren* der Flughäfen Zürich, Genf, Bern-Belp und Lugano-Agno. Die Flugsicherung für den Flughafen Basel-Mulhouse wird von den französischen Behörden ausgeübt. Die Regionalflugplätze Grenchen, St.Gallen-Altenrhein und Les Eplatures betreiben ihren örtlichen Flugsicherungsdienst unter Aufsicht und Kostenbeteiligung der Skyguide. 43 Prozent der Flugsicherungsdienste erbringt Skyguide im angrenzenden Ausland, 57 Prozent in der Schweiz.

Der Flugsicherungsdienst wird im Wesentlichen durch Anflug- und Streckengebühren sowie durch die Entschädigung der französischen Luftfahrtbehörde für die in ihrem Luftraum geleisteten Dienste finanziert. Für die Tätigkeiten im süddeutschen Luftraum und in Teilen des italienischen und österreichischen Luftraums erhält die Skyguide keine Entschädigung.

PROBLEMSTELLUNG

In den letzten Jahren haben sich mehrere Unfälle mit Beteiligung der Flugsicherung ereignet. Trauriger Höhepunkt dieser Unfallserie war der Zusammenstoss zweier von der Skyguide Zürich kontrollierten Verkehrsflugzeuge im Jahr 2002 über dem süddeutschen Überlingen.

Skyguide gehört heute zwar zu den teuersten Dienstleistungsanbietern in Europa. Die Streckengebühren für Überflüge liegen aber im europäischen Mittel, und Skyguide gehört im internationalen Vergleich zu den kosteneffizientesten Anbietern. Gründe für die ausserordentlich hohen Kosten liegen in der Bewirtschaftung eines komplexen und dicht beflogenen Luftraums, bei fehlenden Einnahmen von über 35 Mio. Franken jährlich für Flugsicherungsdienste über Deutschland, Italien und Österreich sowie bei der Kostenunterdeckung der Regionalflugplätze (15 Mio. Franken jährlich) und der Freizeitaviatik (6 Mio. Franken jährlich). Schliesslich hat Skyguide Investitionen für neue Anflugverfahren auf

dem Flughafen Zürich in Höhe von 15 Mio. Franken zu tätigen. Daraus geht hervor, dass Skyguide nicht mit zu hohen Kosten, sondern mit zu geringen Einnahmen zu kämpfen hat. Durch finanzielle Massnahmen des Bundesrats (Übernahme der Aufsichtskosten sowie der Kosten, welche durch die Umsetzung der einseitigen Verordnung Deutschlands im Anflug nach Zürich entstanden sind) konnte die finanzielle Situation der Skyguide kurzfristig verbessert werden. Langfristig kann nur eine Verbesserung auf der Ertragsseite zu konkurrenzfähigen Flugsicherungsgebühren führen.

Als erste Massnahme gilt es, Skyguide für die von ihr erbrachten Flugdienste im angrenzenden Ausland zu entschädigen. Der Bund verhandelt deshalb mit Deutschland, Italien und Österreich. Die Verhandlungen gestalten sich allerdings schwierig, denn im Hinblick auf die Bildung eines einheitlichen europäischen Luftraums (SES) möchten sich die ausländischen Flugsicherungsdienste möglichst gut positionieren.

Eine zweite Massnahme betrifft die Aufhebung der Quersubventionierung zugunsten der Regionalflugplätze und der Freizeitaviatik. In Anwendung des Verursacherprinzips sind diese beiden Anspruchsgruppen zu höheren Abgeltungen zu verpflichten. Auf die Erhebung von Streckenfluggebühren für den Sichtflug wird verzichtet, weil gemäss Skyguide und EUROCONTROL⁶⁹ der administrative Aufwand grösser ausfallen würde als der zu erwartende Ertrag.

Schliesslich muss sich der Bund bei den zuständigen europäischen und weltweiten Organisationen für eine strukturelle Änderung in den Rechnungslegungsvorschriften für Flugsicherungsunternehmen einsetzen. Insbesondere geht es um Möglichkeiten der Reservebildung aus Gebühreneinnahmen und damit um eine grössere finanzielle Flexibilität der Skyguide.

HANDLUNGSAalternativen

Neben der Weiterführung der heutigen Übertragung des Flugsicherungsauftrags an Skyguide ist auch die Beauftragung eines ausländischen Flugsicherungsunternehmens denkbar. Dabei bezieht sich die Übertragung nur auf die Regelung der Überflüge und nicht auf die An- und Abflüge auf den Flugplätzen. Folgende Gründe sprechen für den Erhalt der Firma Skyguide als schweizerische Flugsicherungsorganisation:

- Die erst kürzlich erfolgte Integration der militärischen und zivilen Flugsicherung wäre bei einer Auslagerung oder Fusion mit einem ausländischen Flugsicherungsunternehmen wieder rückgängig zu machen.

Das Parlament hat die Finanzierung der vom Bundesrat beschlossenen Integration der zivilen und militärischen Flugsicherung, einschliesslich der teilweisen Übernahme der Kosten für einen Flugsicherungsneubau in Dübendorf, am 21. März 2003 mit grosser Mehrheit gutgeheissen. Hauptziel der Integration ist die Erweiterung der Kapazitäten, was angesichts der zu erwartenden Zunahme der Verkehrsmenge in den kommenden Jahren wieder von erhöhter Bedeutung ist. Ferner gilt es, System- und Infrastruktursynergien zu nutzen. Eine Abkehr von der kurz vor dem Abschluss stehenden Integration würde zum jetzigen Zeitpunkt neben beträchtlichen Zusatzkosten erhebliche betriebliche Schwierigkeiten für die militärische wie auch für die zivile Flugsicherung verursachen.

⁶⁹ Europäische Organisation über die Zusammenarbeit und Sicherheit der Luftfahrt mit Sitz in Brüssel.

- Eine Beteiligung der Schweiz am SES wäre durch eine Auslagerung/Fusion der Flugsicherungsdienste zum heutigen Zeitpunkt ausgeschlossen.
- Die Übertragung der Regelung der Überflüge an ein ausländisches Flugsicherungsunternehmen würde einen Souveränitätsverlust der Schweiz im oberen Luftraum zur Folge haben.
- Finanzielle Abklärungen, basierend auf einem Benchmarkbericht der EUROCONTROL, haben ergeben, dass die Auslagerung oder eine Fusion der Flugsicherungsdienste mit einem ausländischen Flugsicherungsunternehmen für die Flugraumbenutzer nur geringe Einsparungen ergäben.
- Bei einer Auslagerung oder Fusion mit einem ausländischen Betreiber gingen nach Einschätzung der Skyguide mehrere hundert Arbeitsplätze in der Schweiz verloren.

HALTUNG DES BUNDES

Die Skyguide wird weiterhin damit beauftragt, den Flugsicherungsdienst in der Schweiz und im zugewiesenen ausländischen Luftraum durchzuführen.

Die Integration der zivilen und militärischen Flugsicherung innerhalb der Skyguide wird zügig umgesetzt.

Die Skyguide muss alles daran setzen, ihren Sicherheitsstandard zu erhöhen. Die im Bericht NLR gemachten Empfehlungen sind vollumfänglich umzusetzen.

Strukturelle Mängel des heutigen internationalen und nationalen Flugsicherungsgebührensensystems sollen so rasch als möglich behoben werden. Der Bund strebt mit den benachbarten Staaten Vereinbarungen an, welche die Flugsicherung einschliesslich einer angemessenen Abgeltung regeln. Ferner setzt er sich für ein verursachergerechtes Gebührensystem ein.

3.4.2 *Single European Sky*

AUSGANGSLAGE

Das europäische System der Flugsicherungsdienste, das heute noch hauptsächlich von nationalen Monoporgesellschaften betrieben wird, hat sich gegen Ende des letzten Jahrhunderts als zu wenig effizient und zu teuer erwiesen. Deshalb hat die Europäische Kommission einen wettbewerbs- und marktorientierten Reformprozesses (Single European Sky SES) gestartet, welcher ab dem Jahr 2004 rasch umgesetzt werden soll. Im Mittelpunkt steht dabei die Schaffung eines einheitlichen «europäischen» Luftraums, dessen Management sich an der Wirksamkeit des Gesamtsystems orientiert. Im Interesse grösstmöglicher Kapazität und Effizienz des Flugverkehrsmanagements wird der obere Luftraum in ca. 5 – 10 grenzüberschreitende, funktionale Luftraumblocke (Functional Airspace Block, FAB) eingeteilt. Die Festlegung und die Änderung funktionaler Luftraumblocke sowie der Entscheidung, welche Flugsicherungsdienste diese kontrollieren sollen, fallen in die Zuständigkeit der betreffenden Mitgliedstaaten. Nicht tangiert vom Reformprozess SES ist der untere Luftraum, der für die An- und Abflüge auf schweizerischen Flughäfen relevant ist.

PROBLEMSTELLUNG

Durch den europäischen Reformprozess SES wird es zu einer deutlichen Reduktion der Anzahl Flugsicherungsdienstleister kommen. Die verbleibenden Unternehmen werden zukünftig alleine oder gemeinsam mit Partnerunternehmen jeweils einen funktionalen Luft-raumblock bewirtschaften. Diese Luftraumblocke dürfen eine kritische Grösse nicht unterschreiten, damit die Flugsicherungsfirmen wettbewerbsfähige Gebühren erheben können. Das Hoheitsgebiet der Schweiz ist bei weitem zu klein, um einen solchen funktionalen Luftraumblock darzustellen. Die Skyguide wird in vermehrtem Masse darauf angewiesen sein, ausländischen Luftraum bewirtschaften zu können.

HANDLUNGSAalternativen

Die Skyguide kann im zukünftigen europäischen Flugsicherungsumfeld längerfristig nur dann wettbewerbsfähig tätig sein, wenn sie sich am SES beteiligen kann. Eine solche Beteiligung könnte zudem eine Chance darstellen, die heutigen, grenzüberschreitenden Flugsicherungsprobleme der schweizerischen Flughäfen besser zu lösen. Die Schweiz strebt deshalb eine vollständige Integration in den SES an. Damit diese möglich wird, sollen die notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz geschaffen werden, um die erforderlichen EU Regulierungen übernehmen zu können.

HALTUNG DES BUNDES

Die Schweiz beteiligt sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten am SES der EU. Der Bund sorgt dabei für die notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen, um das Unternehmen Skyguide bestmöglich für die Bewirtschaftung eines funktionalen Luftraumblocks zu positionieren. Es ist das erklärte Ziel des Bundesrates, dass Skyguide im Rahmen des SES die Bewirtschaftung eines Luftraumblockes über der Schweiz und dem angrenzenden Ausland übernehmen kann. Er unterstützt dabei die entsprechenden Bemühungen der Skyguide.

Die Skyguide sucht aktiv den erfolgversprechendsten organisatorischen Rahmen zur gemeinsamen Bewirtschaftung eines funktionalen Luftraumblocks des SES. Gleichzeitig hat sie eine effiziente Bewirtschaftung des unteren Luftraums sicherzustellen.

3.5 Luftfahrtindustrie

AUSGANGSLAGE

Die schweizerische Luftfahrtindustrie, welche Luftfahrzeuge oder Teile davon entwickelt, herstellt, wartet und prüft, stellt einen bedeutenden Industriezweig dar. Dieser Zweig erwirtschaftet mit ungefähr 5'500 Arbeitsplätzen rund 2 Mrd. Franken Umsatz pro Jahr. Mehr als $\frac{3}{4}$ der Leistungen werden exportiert. Dabei sind Produkte für die Raumfahrt nicht inbegriffen. Über 90 Prozent der Betriebe sind KMU, die wenigen Grossbetriebe stellen rund 80 Prozent der Arbeitsplätze. Die Luftfahrtindustrie wird stark beeinflusst von der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Schweiz. Diese ist deshalb in eine schweizerische Luftfahrtpolitik einzubeziehen, weil auch sie auf gute Rahmenbedingungen angewiesen ist. Die Anforderungen an Produktionsverfahren, Materialspezifikationen und Personalqualifikationen sind international genormt. Damit ist ein einheitliches Sicherheitsniveau gewähr-

leistet und Produkte werden gegenseitig anerkannt. Dies ist eine elementare Voraussetzung der Exporttätigkeit.

Wie im Kapitel 1.2 dargelegt, sind die Akteure im schweizerischen Luftfahrtsystem eng miteinander vernetzt. Die Luftfahrtindustrie gehört zu den Hauptträgern dieses Systems. Vor dem Grounding der Swissair Flotte im Herbst 2001 war die Verflechtung unter den Hauptträgern derart gross, dass der wirtschaftliche Niedergang der SAirGroup auch die Funktionsfähigkeit des gesamten Luftfahrtsystems in Frage gestellt hätte. Aus diesem Grund ermöglichte der Bund mit seinem finanziellen Engagement sowohl das Überleben der Luftfahrtindustrie als auch deren Entflechtung. Heute muss festgestellt werden, dass diese Verflechtung nur noch in beschränktem Ausmass vorhanden ist.

PROBLEMSTELLUNG

Die Liberalisierung des Luftverkehrs wirkt sich auch auf die schweizerische Luftfahrtindustrie aus. Wettbewerbs- und Preisdruck zwingen die Betriebe, ihre Kosten weiter zu reduzieren. Dank der überdurchschnittlichen Qualität, den hohen Qualifikationen und dem ausgezeichneten Ruf gelingt es aber der Schweizer Luftfahrtindustrie, sich weiterhin im Markt durchzusetzen. Die Luftfahrtindustrie ist jedoch darauf angewiesen, dass sie über optimale Rahmenbedingungen verfügt. Es ist für die schweizerische Luftfahrtindustrie von essenzieller Bedeutung, dass sie ihre Produkte und Leistungen in der Schweiz zulassen kann und dass diese Zulassungen in anderen Staaten anerkannt werden. Der Beitritt der Schweiz zur EASA ist zwingend. Probleme bereitet der Luftfahrtindustrie schliesslich die hohe Regelungsdichte.

HALTUNG DES BUNDES

Die Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrtindustrie soll mit der Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen gefördert werden. Der Bund ist bestrebt, die Harmonisierung und Standardisierung von Vorschriften sowie gegenseitige Anerkennung von Verfahren und Zertifikaten zu fördern.

Zusätzliche schweizerische Anforderungen sollen nur dann aufgestellt werden, wenn diese eine erhebliche Verbesserung der Sicherheit bewirken.

3.6 Luftfahrtausbildung

AUSGANGSLAGE

Bildung, Forschung und Technologie stellen Grundvoraussetzungen für die Sicherung der Wohlfahrt der Bevölkerung und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft dar.⁷⁰

Auch die Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrt und insbesondere die Sicherheit hängen massgeblich von den Fertigkeiten, den Kenntnissen und der Einstellung derjenigen Menschen ab, welche die eingesetzten Systeme entwerfen, bauen, bedienen oder in Stand halten. Deshalb gehört die Ausbildung des Luftfahrtpersonals zu den Verantwortungs- und Förderungsbereichen des Bundes.⁷¹ Es gibt heute nur wenige Bereiche, in denen der Ausbildung ein derart hoher Stellenwert zukommt (z.B. Spitzenmedizin). Linienpiloten müssen beispielsweise jährlich mindestens acht verschiedene Prüfungen absolvieren, damit sie ihre Flugberechtigung erhalten können.

PROBLEMSTELLUNG

Noch vor 10 Jahren investierte der Bund jedes Jahr 25 Millionen Franken in die Ausbildung des Luftfahrtpersonals. Heute sind es noch 1.2 Millionen, die hauptsächlich zur Ausbildung von Sachverständigen und Instruktionspersonal eingesetzt werden.

Der Ausbildung in allen Kategorien der Luftfahrtberufe wird politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich verhältnismässig wenig Bedeutung beigemessen. Sie ist denn auch nicht im schweizerischen Ausbildungssystem integriert. In der Schweiz fehlt zudem eine weiterführende Hochschule, in welcher luftfahrtspezifische Ausbildungen absolviert werden könnten.

HALTUNG DES BUNDES

Die Schweiz soll künftig über ein genügendes Angebot an qualifizierten Instruktoren und Ausbildungsstätten für Luftfahrtberufe verfügen. Zur Erreichung dieses Ziels fördert der Bund die Ausbildung, die Forschung und die Technologie im Bereich der Luftfahrt durch eine rasche Integration in das schweizerische Ausbildungssystem. Es ist zu prüfen, ob die Gründung einer Fachhochschule für Luftfahrtberufe zweckmässig ist oder ob eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit ausländischen Ausbildungsstätten angestrebt werden soll.

Die Schweiz orientiert sich am europäischen Ausbildungsstandard und setzt sich für die weitere Harmonisierung der Ausbildungsvoraussetzungen ein.

Im Rahmen der fliegerischen Vorschulung sollen der zivile und der militärische Bereich zusammenarbeiten und Synergien soweit wie möglich nutzen.

⁷⁰ Vgl. BBl 2003 2363 (Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004-2007). Siehe auch die wachstumspolitischen Ziele des Bundesrats vom 17.2.2004.

⁷¹ Bundesgesetz über die Luftfahrt, dritter Teil, Förderung der Luftfahrt, Art. 103.

4 Luftfahrtpolitik

4.1 Leitsätze

Die folgenden Leitsätze entsprechen der «Haltung des Bundes» aus dem Kapitel 3:

SAFETY

Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht NLR

Der Bundesrat hat bereits mit der Umsetzung der Empfehlungen des Berichts NLR die Weichen für eine Verbesserung des Sicherheitsniveaus der schweizerischen Zivilluftfahrt gestellt.⁷² Der Aktionsplan optimiert die organisatorischen Abläufe bei der Sicherheitsaufsicht im Luftverkehr (Reorganisation BAZL sowie Bereitstellung sicherheitsrelevanter Kompetenz beim UVEK), sorgt für die erforderlichen, neuen Rechtsgrundlagen (so zum Beispiel über die Einführung eines freiwilligen, vertraulichen und straflosen Meldewesens) und hat direkte Auswirkungen auf wichtige Akteure der Luftfahrt wie Luftverkehrsunternehmen, Flughäfen und Flugsicherung.

Das Regelsystem zur Sicherstellung der Luftfahrtsicherheit

Die Komplexität ist bei begrenztem Mitteleinsatz nur mit einem hohen Delegierungsgrad an die Unternehmen beherrschbar. Die Notwendigkeit der Delegierung, und damit die Eigenverantwortlichkeit der Unternehmen, verlangt die Pflege einer sehr hohen Sicherheitskultur und die Entwicklung gut ausgebauter Safety Management Systeme. Das Gesamtsystem besteht aus folgenden drei Ebenen:

Die erste Ebene bilden die Marktteilnehmer. Jeder Marktteilnehmer gestaltet den Betrieb im Rahmen der gesetzlichen Mindestanforderungen sowie ergänzend aufgrund der best practice. Er unterhält ein Regelkreissystem zur kontinuierlichen Verbesserung der Luftfahrtsicherheit seines Betriebs.

Die zweite Ebene bildet das BAZL. Es erlässt Rechtsgrundlagen für die Luftfahrt und überwacht deren Einhaltung. Lücken und Schwächen der internationalen Rechtsgrundlagen werden durch nationale Erlasse geschlossen. Das BAZL unterhält ein Regelkreissystem zur kontinuierlichen Verbesserung der Luftfahrtsicherheit. Es betreibt eine ausgereifte, rollende Planung, um sich auf künftige Entwicklungen rechtzeitig einzurichten und um den Mitteleinsatz gesamtwirksam zu optimieren.

Die dritte Ebene stellt das UVEK dar. Das Departement definiert eine langfristig ausgerichtete Sicherheitspolitik. Sie richtet sich schwergewichtig auf die Gewährleistung eines hohen Sicherheitsstandards der schweizerischen Zivilluftfahrt. Die Wahrnehmung der Oberaufsicht erfolgt durch eine antizipierende Planung, die Definition der in der Luftfahrt zu erreichenden Sicherheitsziele sowie durch die Sicherstellung eines Regelkreises, der systemische Schwächen erkennt und behebt. Für das Funktionieren dieses Regelkreises ist das Büro für Flugunfalluntersuchungen von entscheidender Bedeutung: Es klärt die

⁷² Vgl. Fussnote 15.

Ursachen von Unfällen ab, formuliert gestützt darauf Sicherheitsempfehlungen und ermöglicht damit dem System, aus begangenen Fehlern zu lernen.

Zentrale Rolle des BAZL

Die Wahrnehmung von sicherheitsrelevanten Aufgaben durch die Unternehmen reduziert zwar den Bedarf an Inspektoren im BAZL. Umgekehrt stellt die Überwachung der Unternehmen, da sie vermehrt indirekt erfolgt, hohe Ansprüche an die Qualifikation der Aufsichtsbehörde.

Das Amt muss jederzeit über die erforderlichen personellen und materiellen Ressourcen verfügen, um die Aufsichtsfunktion über die Zivilluftfahrt in kompetenter und unabhängiger Weise wahrnehmen zu können. Zudem muss die strukturelle Flexibilität sichergestellt sein, um einerseits die aus der langfristigen Amtsplanung erwachsenden Aufgaben erfüllen und andererseits auf unerwartete kurzfristige Entwicklungen reagieren zu können.

Die Prioritäten richten sich nach dem Schadenspotential und den auftretenden Risiken. Hierfür unterhält das Amt ein ausgebautes, systemweites Safety- und Riskmanagement.

Branchenweites Cooperative Decision Making

Weil die Luftfahrtbranche hochgradig vernetzt ist und damit alle Veränderungen breit gefächerte Auswirkungen haben können, ist eine Koordination unter allen Körperschaften notwendig. Die koordinierte Bewältigung der Herausforderungen bedeutet eine Reduktion der Stressfaktoren und damit eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Luftfahrtsicherheit. Das BAZL moderiert diese Koordinationsprozesse.

Nutzung militärischer Infrastruktur im Bereich Flugsicherung und Raumschutz

Im Sinn einer massgeblichen Verdichtung der Überwachung des Luftraums und zur Durchsetzung der Luftraumordnung sind die vorhandenen Mittel auszuschöpfen. Das BAZL führt einen Zertifizierungsprozess für die Mitbenützung der Flugsicherungsdaten und koordiniert den gezielten Einsatz zur Durchsetzung der Luftraumordnung.

SECURITY

Der Bund setzt sich für einen möglichst hohen Sicherheitsstandard zur Abwehr von widerrechtlichen Handlungen, namentlich Terroranschlägen und Entführungen, ein. Dabei orientiert sich der Bund an die massgeblichen EU Sicherheitsstandards. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Luftfahrtunternehmen prüft der Bund die Übernahme weiterer Sicherheitskosten. Dabei sind die übergeordneten Rechtsgrundlagen, namentlich das EU Recht, zu beachten.

UMWELT

Die Schweiz berücksichtigt bei ihren Entscheiden die internationalen Empfehlungen zum Umweltschutz. In den sensiblen Umweltbereichen (Lärm und Schadstoffe) hat die Schweiz eigene, weitergehende Normen und Anreizsysteme geschaffen. Diese sollen aufrechterhalten und weiterentwickelt werden.

Auf nationaler Ebene richten sich sämtliche Entscheide nach den geltenden gesetzlichen Vorgaben. Für die Luftfahrt sind neben dem Luftfahrtrecht primär die Bestimmungen der Umweltschutzgesetzgebung relevant (Vorsorgeprinzip, Grenzwerte, Umweltverträglichkeitsprüfungen). Der SIL und das Landschaftskonzept Schweiz (LKS) enthalten weiterführende Regeln, Leitlinien und Schwerpunkte. So z.B. Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen Luft- und Schienenverkehr. Konkrete Massnahmen werden zudem im Rahmen von Plangenehmigungsverfahren angeordnet und umgesetzt (z.B. Vorgaben zum Modal Split in der Baukonzession zur 5. Bauetappe Flughafen Zürich).

Die Schweiz spielt bei der internationalen Harmonisierung von Umweltschutzmassnahmen im Luftverkehr eine wichtige Rolle. Insbesondere wird sich die Schweiz dafür einsetzen, dass Abgaben auf Flugtreibstoffe oder Flugstrecken international koordiniert eingeführt werden können. Mit den Erträgen aus der heutigen Kerosinbesteuerung für den Binnenluftverkehr wird künftig ein Luftfahrtfonds gespeisen. Mit den Mitteln aus diesem Fonds sollen Umweltschutz-, Security- und Safety-massnahmen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr finanziert werden.

RAUMORDNUNG

Der Luftverkehr übt als einer der Verkehrsträger im Rahmen einer integrierten Verkehrspolitik eine wichtige Funktion aus. Unter den Verkehrsträgern ist das jeweils wesensgerechte Verkehrsmittel einzusetzen. Freie Wahl des Transportmittels und das Marktumfeld bestimmen die Eignung des Verkehrsmittels. Für kurze Distanzen bis zu einer Reisezeit von 4 Stunden soll grundsätzlich der Schiene der Vorzug gegeben werden.

Der Luftverkehr ist Teil des integrierten Verkehrssystems Schweiz. An den Landesflughäfen ist die Vernetzung der verschiedenen Elemente dieses Verkehrssystems sicherzustellen. Neben einer guten Erschliessung mit Hochleistungsstrassen, sollen die Landesflughäfen möglichst direkt an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahnen angeschlossen werden. Die Regionalflughäfen sind mit attraktiven öffentlichen Verkehrsverbindungen zu erschliessen.

Standortwahl, Bau und Betrieb der Luftfahrtanlagen sollen auf die umgebenden Nutzungs- und Schutzansprüche abgestimmt werden. Für diese Abstimmung arbeiten die zuständigen Fachstellen von Bund und Kanton, die Flugplatzhalter, die betroffenen Gemeinden, die Bevölkerung und die angrenzenden Nachbarn eng zusammen. Die Ergebnisse dieser Koordination fliessen in die anlagespezifischen Objektblätter im SIL ein. Die Festlegungen im SIL sind verbindlich für die Behörden aller Stufen (Bund, Kantone und Gemeinden). Sie sind Voraussetzung für die allgemeinverbindlichen Verfahren zur Genehmigung der Betriebsreglemente und der Plangenehmigung von Bauten und Anlagen.

In Bezug auf die von den Luftfahrtanlagen beanspruchten Flächen ist darauf zu achten, dass der Flächenverbrauch auf ein Minimum reduziert wird und Flächen, die landwirtschaftlich, landschaftlich und aus Sicht der Natur oder Erholung wertvoll sind, dauerhaft geschont bleiben.

INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

Der Bund hält an seiner bisherigen Politik fest, die Anbindung der schweizerischen Luftfahrt an den internationalen Luftverkehr und die entsprechenden Märkte sicherzustellen und den grenzüberschreitenden Austausch von Waren, Personen und Dienstleistungen aus der und in die Schweiz zu ermöglichen.⁷³ Dies setzt voraus, dass die Schweiz ihre Aktivitäten in der Luftfahrt nach den entsprechenden internationalen und insbesondere europäischen Entwicklungen ausrichtet. Wenn deshalb im Rahmen internationaler Harmonisierungs- und Liberalisierungsbestrebungen konkrete Regelungen und Rahmenbedingungen festgelegt werden, ist der Bund bestrebt, diese im Interesse der schweizerischen Luftfahrtpolitik auch in unserem Land umzusetzen.

Um den engen Handlungsspielraum bestmöglich auszunützen zu können, sind heute – viel stärker als noch vor einigen Jahren – eine gezielte Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen sowie ein gutes Netzwerk an internationalen Verbindungen und Kontakten unverzichtbar.

Der Bund fördert aus diesen Gründen primär ein möglichst aktives Mitwirken der Schweiz in der europäischen Luftfahrtpolitik. Dies ist für die Schweiz in Zukunft deshalb umso wichtiger, weil sie als Nichtmitglied der EG nicht mehr automatisch (wie bisher im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in den europäischen Organisationen) an allen politisch relevanten Entscheidungsfindungsprozessen beteiligt sein wird. Dabei müssen die Ressourcen gezielt dort eingesetzt werden, wo für die Schweiz eine hohe politische Priorität besteht und wo mit einem aktiven Engagement für die schweizerischen Interessen die grösste Wirkung erzielt werden kann. Als Kleinstaat kann sich die Schweiz nur dann Gehör verschaffen, wenn sie mit ausgereiften und durchdachten Vorschlägen aufwartet und in den als relevant erachteten Gremien engagiert und konstruktiv mitwirkt.

Ein Engagement im weltweiten Kontext (v.a. im Rahmen der ICAO) hat sich an den gleichen Kriterien zu orientieren und soll sich auf Bereiche konzentrieren, in denen die Schweiz besondere Interessen zu vertreten hat.

EIDGENÖSSISCHE LUFTFAHRTKOMMISSION

Die Luftfahrtkommission wird aufgehoben. Der Bund wird bei wichtigen Fragen der Luftfahrt im Einzelfall Experten beiziehen. Das Luftfahrtgesetz wird entsprechend angepasst und die Verordnung über die LFK wird aufgehoben.

INTERNATIONALER LUFTVERKEHR

Attraktive Luftverkehrsverbindungen in wichtige ausländische Handelszentren sind auch weiterhin eine zentrale Voraussetzung für eine international ausgerichtete und wettbewerbsfähige Volkswirtschaft. Deshalb stellt die Gewährleistung einer bestmöglichen Anbindung der Schweiz an die europäischen und weltweiten Zentren weiterhin ein wichtiges Ziel dar.

Der Bund geht davon aus, dass eine angemessene Anbindung der Schweiz an alle wichtigen *europäischen* Zentren und somit zu wichtigen interkontinentalen Drehkreuzen auf-

⁷³ Vgl. die Botschaft zum Abkommen über den Luftverkehr, BBl 1999, 6253.

grund der weitgehenden Liberalisierung auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten sichergestellt ist. Über diese Drehkreuze ist eine Anbindung der Schweiz an die weltweiten Wirtschaftsmetropolen grundsätzlich gewährleistet.

Direkte *staatliche Eingriffe* in wirtschaftlich schwierigen Zeiten zugunsten einzelner Marktteilnehmer sind nicht zukunftssträchtig. Vielmehr soll das Ziel einer möglichst optimalen Anbindung der Schweiz durch die Verbesserung der verkehrsrechtlichen Rahmenbedingungen gefördert werden. Der Bund setzt sich insbesondere weiterhin für den Abschluss von liberalen Luftverkehrsabkommen ein und ist bestrebt, bestehende restriktive Abkommen so rasch wie möglich neu zu verhandeln. So können Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in der Schweiz wie auch im Ausland von guten Rahmenbedingungen profitieren.

Damit der Luftverkehr auch inskünftig **wettbewerbsfähig** bleibt, ist er auf eine effiziente, qualitativ hoch stehende und sichere luft- und bodenseitige Infrastruktur angewiesen. Die Dienstleistungen der Flugsicherung müssen im EU-Vergleich zu wettbewerbsfähigen Preisen angeboten werden. Die Flugplätze haben jene baulichen und betrieblichen Voraussetzungen zu schaffen, die es dem Luftverkehr erlauben, seine Dienstleistungen markt- und preisgerecht abwickeln zu können.

Der Bund schafft einerseits weiterhin günstige Rahmenbedingungen für den Luftverkehr. Andererseits überlässt er das konkrete Angebot an Luftverkehrsverbindungen den Marktkräften zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsanbindung der Schweiz.

Er legt grossen Wert auf eine optimale Einbindung der Schweiz in das internationale Umfeld. Die Schweiz übernimmt soweit wie möglich internationale Standards, beteiligt sich an wichtigen europäischen Projekten wie der EASA und dem SES und setzt sich für einen attraktiven und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort Schweiz ein.

SWISS

Der Bund hält an seiner bisherigen Strategie fest. Als Investor erwartet er von der SWISS auch weiterhin, dass sie die für den wirtschaftlichen Erfolg und die angestrebte Rentabilität notwendigen unternehmerischen Massnahmen trifft, um sich auf dem Luftverkehrsmarkt behaupten zu können. Dazu können die verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Fluggesellschaften sowie weitere Flotten- und Streckenoptimierungen gehören. In diesem Sinn setzt sich der Vertreter des Bundes im Verwaltungsrat für die erstrangigen unternehmerischen Zielsetzungen ein. Der Bundesrat schliesst den Einsatz weiterer Bundesmittel in Form von Darlehen oder Beiträgen derzeit aus.⁷⁴ Ein teilweiser oder vollständiger Rückzug des Bundes erfolgt mit dem primären Ziel die Swiss in eine neue, dauerhafte Partnerschaft zu überführen. Ein solcher Schritt erfolgt nicht zur Unzeit, er wird dann ins Auge gefasst, wenn die wirtschaftliche Lage der SWISS sich so weit konsolidiert hat, dass das Überleben des Unternehmens nicht mehr gefährdet ist. Der Bund ist sich bewusst, dass er sich gegebenenfalls vor einer Veräusserung seines Aktienpaketes an einer allfälligen Sanierung der Bilanzstruktur der Swiss zu beteiligen hat.

Die SWISS stellt auch künftig einen wichtigen luftfahrtpolitischen Faktor dar, selbst wenn neueste Studien zeigen, dass die Existenz einer «nationalen Fluggesellschaft» für die

⁷⁴ Antwort Bundesrat Merz auf die Frage von Pierre Kohler: «Swiss. Wie weiter nach dem Scheitern des Beitritts zur Allianz Oneworld?» Nationalrat - Sommersession 2004 – Zehnte Sitzung - 14.06.04-14h30.

Sicherstellung der Erreichbarkeit nicht unabdingbar ist. Der Bund geht davon aus, dass die europäische und interkontinentale Anbindung der Schweiz durch eine schweizerische Fluggesellschaft am effektivsten sichergestellt werden kann. Der Bund fördert die SWISS, wie auch andere schweizerische Fluggesellschaften, durch die Gewährleistung von optimalen Rahmenbedingungen, namentlich durch die Verbesserung der verkehrsrechtlichen Voraussetzungen⁷⁵, die Gewährleistung einer effizienten und sicheren luft- und bodenseitigen Infrastruktur sowie durch die Übernahme von Sicherheitskosten im Rahmen der einschlägigen Rechtsvorschriften.

BINNENLUFTVERKEHR

Grundsätzlich hält der Bund daran fest, dass für kurze Distanzen die Bahn vorzuziehen ist. Dies betrifft Reisezeiten von nicht mehr als vier Stunden. Zur Förderung der Luftverkehrs-anbindung schweizerischer Randregionen, namentlich des Tessins, prüft jedoch der Bund das Instrument der «gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen» gemäss Art.4 EU VO 2408/92, sofern die Anbindung nicht durch den Markt gewährleistet wird und die betroffenen Kantone und Gemeinden bereit sind, auch Beiträge an den Betrieb solcher Linienverbindungen zu leisten.

BUSINESS AVIATION

Zur Durchsetzung einheitlicher Sicherheitsstandards für die gewerbsmässige Luftfahrt (Linien- und Charterverkehr) wie für die Business Aviation sind die von den JAA ausgearbeiteten Regelungen JAR-OPS 2 (Corporate Aviation) für die Zertifizierung von schweizerischen Unternehmen als einheitliche Zulassungsgrundlagen einzuführen. Die Aufsicht über die Business Aviation wird gleichermassen wahrgenommen wie beim Linien- und Charterverkehr.

In Bezug auf betriebliche und verkehrsrechtliche Regelungen soll die Business Aviation in Anwendung einer einheitlichen europäischen Praxis dem internationalen Linien- und Charterverkehr grundsätzlich gleichgestellt werden, insbesondere bei der Zuweisung von Zeitnischen (Slots) und der Nutzung von Flughafeninfrastrukturen.

Der Bund prüft die steuerliche Gleichstellung der Business Aviation mit den übrigen Unternehmen des internationalen Luftverkehrs (Linien- und Charterverkehr) und setzt sich für die Abschaffung der wettbewerbsverzerrenden doppelten Erhebung der Mehrwertsteuer ein.

ARBEITSLUFTFAHRT

An einem angemessenen Netz von Gebirgslandeplätzen wird festgehalten (vgl. SIL). Ausbildungs- und Trainingsmöglichkeiten in schwierigem Gelände sollen durch entsprechende Regelungen gewährleistet werden.

Der Bund setzt sich für die rasche Einführung einer schweizerischen Rechtsgrundlage zur Einführung von JAR-OPS 4 (VJAR-OPS 4) ein.

⁷⁵ Vgl. Ausführungen in Ziffer 3.1.5.

Er setzt sich für gleiche Rechte für schweizerische wie für Unternehmen aus den EU Mitgliedstaaten ein, die gestützt auf das Abkommen über die Personenfreizügigkeit in der Schweiz tätig sind.

FREIZEITAVIATIK

Die Freizeitaviatik hat möglichst umweltschonend zu erfolgen. Luftfahrtpolitisch ist sie gegenüber dem internationalen Luftverkehr, dem Binnenluftverkehr, der Business Aviation und der Arbeitsluftfahrt von untergeordneter Bedeutung.

Um die Umweltbelastungen zu reduzieren, setzt sich der Bund für die möglichst zügige Zulassung der Ecolight-Flugzeuge ein.

SACHPLAN INFRASTRUKTUR DER LUFTFAHRT (SIL)

Die im SIL festgelegte Politik hinsichtlich der künftigen Entwicklung sowie der Rollenverteilung beim Bau und Betrieb der Landesflughäfen wird überprüft und wo nötig angepasst (vgl. 3.3.3 bis 3.3.6).

Die übrige SIL Politik, namentlich zu den Regionalflugplätzen, zivil mitbenützten Militärflugplätzen, Flugfeldern, Heliports und Landestellen, wird beibehalten. Festgehalten wird dabei auch an den im SIL verankerten Überprüfungsaufträgen hinsichtlich der Gebirgslandeplätze (SIL Teil III B6a) und Lastaufnahmeplätze (SIL Teil III B6c).

LANDESFLUGHÄFEN

Der Bund bekennt sich weiterhin zu einer nachfrageorientierten Entwicklung der Landesflughäfen. Im Rahmen von Nachhaltigkeitsüberlegungen sind jedoch Situationen denkbar, in denen von diesem Grundsatz abgewichen werden kann. Damit der Bund seine luftfahrtpolitische Verantwortung sowie seine Interessen und Ziele inskünftig umfassender und direkter wahrnehmen kann, prüft er mittelfristig die Verlagerung der Planungskompetenzen von den Standortkantonen und –gemeinden zum Bund. Insbesondere prüft er Möglichkeiten, um punktuell in die Flughafenpolitik der Kantone und Gemeinden eingreifen und damit übergeordnete Interessen gebührend berücksichtigen zu können.

Langfristig prüft der Bund eine vollständige Übernahme der Trägerschaft der Landesflughäfen Genf und Zürich. Die konkrete Umsetzung dieser Zielsetzung bedarf detaillierter Abklärungen, insbesondere sind die rechtliche und finanzpolitische Machbarkeit vertieft zu untersuchen.

FLUGHAFEN ZÜRICH

Der Flughafen Zürich ist eine Schlüsselinfrastruktur und ihr reibungsloses Funktionieren ist für die Schweiz deshalb von grösster Bedeutung. Für den Bund steht nicht die Drehscheibenfunktion des Flughafens im Zentrum. Viel mehr soll der Flughafen eine geeignete Infrastruktur bereitstellen, welche es den Fluggesellschaften ermöglicht, ab Zürich möglichst gute Direktverbindungen in Europa und optimale Anschlüsse zu den wichtigen welt-

weiten Zentren zu unterhalten. Dazu zählen auch geeignete betriebliche Rahmenbedingungen sowie angemessene Gebühren. Der Flughafen Zürich muss den Fluggesellschaften Rahmenbedingungen bieten, unter denen sie im Wettbewerb mit Gesellschaften, die auf anderen Flughäfen operieren, bestehen können.

Mittelfristig strebt der Bund eine Verlagerung der Planungskompetenzen bezüglich der Landesflughäfen Zürich und Genf von den Kantonen zum Bund an. Er nimmt damit seine verfassungsrechtlich umfassende Rechtsetzungskompetenz in der Luftfahrt zur Wahrung des nationalen Interesses wahr. Im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels will der Bundesrat kurz- bis mittelfristig seine Handlungsmöglichkeiten wie folgt nutzen:

- ▶ Mit Deutschland soll in einvernehmlicher Weise die Befugnis zur Durchführung der Flugsicherung im süddeutschen Raum durch die schweizerische Flugsicherung vereinbart werden. Auch die umweltmässigen Benützungsbedingungen für den süddeutschen Luftraum sollen nach Möglichkeit einvernehmlich geregelt werden. Die Rechtsverfahren in Bezug auf die Benützungsbeschränkungen des süddeutschen Luftraums werden weitergeführt.
- ▶ Die Prüfung alternativer Anflugmöglichkeiten, eingeschlossen der gekrümmte Nordanflug, wird fortgesetzt.
- ▶ Die zu treffenden Massnahmen zur Verminderung der Lärmbelastung dürfen die wirtschaftliche Existenz des Flughafens Zürich nicht gefährden. Das gilt insbesondere für die Fixierung betrieblicher Grenzen. Einschränkungen bei den Betriebszeiten müssen in vernünftiger Relation zu den Bedingungen auf konkurrenzierenden Flughäfen im Ausland stehen.
- ▶ Beim Entscheid über die zukünftige Ausrichtung des Betriebs des Flughafens Zürich strebt der Bund eine Lösung an, die dafür sorgt, dass die Lärmbelastung der Bevölkerung möglichst gering und die Akzeptanz des Flughafens in den betroffenen Regionen möglichst gross ist. Welches Betriebsverfahren dies am besten gewährleistet, soll im Rahmen des SIL-Koordinationsprozesses eruiert werden.

FLUGHAFEN GENF

Der Bund hält an seiner im SIL festgelegten Flugplatzpolitik fest. Er sorgt weithin für gute Rahmenbedingungen. Insbesondere fördert er ein einvernehmliches Verhältnis zwischen schweizerischen und französischen Behörden. Die «Commission mixte franco-suisse» dient hierfür als wichtiges Instrument.

Im Übrigen gelten die in Kapitel 3.3.3 formulierten Stossrichtungen auch für den Flughafen Genf.

FLUGHAFEN BASEL-MULHOUSE

Am partnerschaftlichen Betrieb des Flughafens Basel-Mulhouse mit Frankreich wird festgehalten. Der entsprechende Staatsvertrag soll in Richtung Öffnung für Dritte/Trinationalisierung weiterentwickelt werden.

Die durch den Flugbetrieb ausgehende Umweltbelastung ist möglichst gering zu halten, wobei die Schweiz einen fairen Anteil zu übernehmen hat.

Die Schweiz prüft eine Beteiligung an den Kosten des Bahnanschlusses in einem noch auszuhandelnden Mass. Voraussetzung hierfür ist die durch Frankreich vorzunehmende raumplanerische Sicherung der Trassenführung. Der Bund prüft, inwieweit er Verlagerungen des Flugbetriebs unter den Landesflughäfen beeinflussen kann.

Schliesslich ist die zwischenzeitlich über 50 Jahre alte Rollenverteilung zwischen Bund und den beiden Kantonen Basel Stadt und Basel Landschaft einer Prüfung zu unterziehen.

OPERATIVE HERAUSFORDERUNGEN DER FLUGSICHERUNG

Die Skyguide wird weiterhin damit beauftragt, den Flugsicherungsdienst in der Schweiz und im zugewiesenen ausländischen Luftraum durchzuführen.

Die Integration der zivilen und militärischen Flugsicherung innerhalb der Skyguide wird zügig umgesetzt.

Die Skyguide muss alles daran setzen, ihren Sicherheitsstandard zu erhöhen. Die im Bericht NLR gemachten Empfehlungen sind vollumfänglich umzusetzen.

Strukturelle Mängel des heutigen internationalen und nationalen Flugsicherungsgebührensensystems sollen so rasch als möglich behoben werden. Der Bund strebt mit den benachbarten Staaten Vereinbarungen an, welche die Flugsicherung einschliesslich einer angemessenen Abgeltung regeln. Ferner setzt er sich für ein verursachergerechtes Gebührensystem ein.

SINGLE EUROPEAN SKY

Die Schweiz beteiligt sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten am SES der EU. Der Bund sorgt dabei für die notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen, um das Unternehmen Skyguide bestmöglich für die Bewirtschaftung eines funktionalen Luftraumblocks zu positionieren. Es ist das erklärte Ziel des Bundesrates, dass Skyguide im Rahmen des SES die Bewirtschaftung eines Luftraumblocks über der Schweiz und dem angrenzenden Ausland übernehmen kann. Er unterstützt dabei die entsprechenden Bemühungen der Skyguide.

Die Skyguide sucht aktiv den erfolgversprechendsten organisatorischen Rahmen zur gemeinsamen Bewirtschaftung eines funktionalen Luftraumblocks des SES. Gleichzeitig hat sie eine effiziente Bewirtschaftung des unteren Luftraums sicherzustellen.

LUFTFAHRTINDUSTRIE

Die Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrtindustrie soll mit der Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen gefördert werden. Der Bund ist bestrebt, die Harmonisierung und Standardisierung von Vorschriften sowie gegenseitige Anerkennung von Verfahren und Zertifikaten zu fördern.

Zusätzliche schweizerische Anforderungen sollen nur dann aufgestellt werden, wenn diese eine erhebliche Verbesserung der Sicherheit bewirken.

LUFTFAHRTAUSBILDUNG

Die Schweiz soll künftig über ein genügendes Angebot an qualifizierten Instruktoren und Ausbildungsstätten für Luftfahrtberufe verfügen. Zur Erreichung dieses Ziels fördert der Bund die Ausbildung, die Forschung und die Technologie im Bereich der Luftfahrt durch eine rasche Integration in das schweizerische Ausbildungssystem. Es ist zu prüfen, ob die Gründung einer Fachhochschule für Luftfahrtberufe zweckmässig ist oder ob eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit ausländischen Ausbildungsstätten angestrebt werden soll.

Die Schweiz orientiert sich am europäischen Ausbildungsstandard und setzt sich für die weitere Harmonisierung der Ausbildungsvoraussetzungen ein.

Im Rahmen der fliegerischen Vorschulung sollen der zivile und der militärische Bereich zusammenarbeiten und Synergien soweit wie möglich nutzen.

4.2 Umsetzung

Soweit ein Leitsatz konkrete Massnahmen verlangt, werden diese nachfolgend in zusammengefasster Form dargestellt. Dies erfolgt erst nach Auswertung der Ergebnisse aus dem Konsultationsverfahren.

Anhänge

1. Quellenverzeichnis

Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation

Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, in Kraft getreten am 1. Juli 1995 (SR 0.632.20).

Airport Council International/York Aviation (2004)

The social and economic impact of airports in Europe, Januar 2004

Bieger, Thomas (2003)

Zweitmeinung zuhanden der Ständeratskommission für Verkehr, Kommunikation und Fernmeldewesen, St. Gallen, Januar 2003

Botschaft des Bundesrates (2001)

Botschaft über die Finanzierung des Redimensionierungskonzepts für die nationale Zivilluftfahrt vom 7. November 2001 (BBI 2001 VI 6439).

Bundesamt für Zivilluftfahrt (1980)

Bericht über die Schweizerische Luftfahrtpolitik, Bern, Januar 1980.

Bundesamt für Zivilluftfahrt (1993)

Die Schweizerische Flugsicherungspolitik 1993 – 2010, Bern, Mai 1993.

Bundesamt für Zivilluftfahrt (2000)

Skyrights- Schweizerische Luftverkehrspolitik, Bern, November 2000.

Bundesamt für Zivilluftfahrt (2004)

Schweizerische Zivilluftfahrt, Jahresstatistik 2003, Bern 2004

Bundesrat (1953)

Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Organisation des schweizerischen Luftverkehrs und die schweizerische Luftverkehrspolitik, April 1953 (BBI 1953 I 757).

Bundesrat (2002-a)

Bericht des Bundesrates «Strategie zur nachhaltigen Entwicklung» vom 27. März 2002.

Bundesrat (2002-b)

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004–2007 vom 29.11.2002.

Bundesverfassung (1999)

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, in Kraft getreten am 1. Januar 2000 (AS 1999 2556)

ECAC (2003)

European Civil Aviation Conference ECAC, Doc N. 30, Part II, Security, 11th Edition, July 2003.

ITA (1999)

Institut du Transport Aérien ITA, Perspektiven des Luftverkehrs für die Schweiz, Aussichten bis zum Jahr 2020, Paris, März 1999

Luftfahrtgesetz (1948)

Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0).

Motion Joder (2001)

Motion 01.3783, Sicherstellung des Anschlusses der Regionalflughäfen Bern und Lugano an das Luftverkehrs-Liniennetz der neuen nationalen Airline, eingereicht am 14.12.2001.

NLR (2003)

National Aerospace Laboratory NLR, Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection, Amsterdam, Juni 2003.

Pariser Abkommen (1956)

Mehrseitiges Abkommen über die Verkehrsrechte für Beförderungen im nicht regelmässigen Luftverkehr in Europa, abgeschlossen in Paris am 30. April 1956, von der Bundesversammlung genehmigt am 4. März 1957, in Kraft getreten am 23. Juli 1957 (BBl 1956 II 520 861)

Rat der europäischen Gemeinschaften (1992)

Verordnung EWG Nr. 2409/92 Art. 4 des Rates vom 23. Juli 1992 über Flugpreise und Luftfrachtraten.

SIAA (2003)

Swiss International Airport Association SIAA, volkswirtschaftliche Bedeutung der schweizerischen Landesflughäfen, Zürich/Bern, Juni 2003.

UVEK (2001-a)

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Departementsstrategie, Mai 2001.

UVEK (2001-b)

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation/Bundesamt für Raumentwicklung, Ziel- und Indikatorensystem nachhaltiger Verkehr UVEK (ZINV UVEK), Version Oktober 2001.

Warschauer Abkommen (1929)

Abkommen vom 12. Oktober 1929 zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (mit Zusatzprotokoll), in Kraft getreten am 7. August 1934 (SR 0.748.410)

ICAO Journal (2003)

Economic Impact of Civil Aviation, ICAO Journal, Ausgabe 8, Oktober 2003

2. Begriffsverzeichnis

Allgemeine Luftfahrt

Die Allgemeine Luftfahrt (General Aviation) umfasst alle Flugarten, ausser Linien- und Charterflüge. Dazu gehören vor allem:

- Geschäftsflüge (Flüge mit geschäftseigenen Luftfahrzeugen)
- Flüge für touristische und sportliche Zwecke
- Schul- und Trainingsflüge
- Arbeitsflüge
- Segel- und Hängegleiterflüge
- Ballonfahrten
- Werkflüge (Verschiebungs- und Testflüge)
- Such- und Rettungsflüge

Arbeits- und Hilfsflüge

Flugoperationen (primär Helikopterflüge), wo das Fluggerät zu gewerbmässigen Tätigkeiten wie Such- und Rettungsdienste, Transportflüge, Fotografie, Vermessungen, Patrouille, u.a. verwendet wird.

Charterverkehr (Gelegenheitsverkehr, non-scheduled traffic)

Der nichtregelmässige Luftverkehr beinhaltet sämtlichen gewerbmässigen Luftverkehr, der nicht Linienverkehr ist. Im schweizerischen Luftrecht wird der Begriff Charterverkehr verwendet, der sich vom Linienverkehr abgrenzt (SR 748.128 Abgrenzungsverordnung).

CO₂ (Kohlendioxid)

Gas, das in der Natur bei der Verbrennung oder Zersetzung von Biomasse (z.B. Pflanzen) sowie bei der Atmung von Menschen und Tieren entsteht. In der Atmosphäre ist CO₂ ein wichtiges Treibhausgas. Den Anstieg der CO₂-Konzentration in den letzten hundert Jahren führen Wissenschaftler unter anderem auf die Verbrennung von fossilen Energieträgern (Kohle, Öl, Gas) durch den Menschen zurück. Je Tonne Treibstoff entstehen 3,154 Tonnen CO₂. Derzeit sind rund zwei Prozent der vom Menschen verursachten CO₂-Emissionen auf den weltweiten Luftverkehr zurückzuführen. Klimatologen befürchten, dass eine weitere Zunahme der CO₂-Emissionen zu einer Erwärmung der Atmosphäre führen könnte. Die Verweilzeit in der Atmosphäre beträgt rund 100 Jahre.

EASA

Mit Wirkung vom 28.9.2003 hat die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) ihren Betrieb aufgenommen. Hauptauftrag der EASA ist nach der «Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit» die Gewährleistung eines hohen Sicherheits- und Umweltschutzniveaus im Bereich der Zivilluftfahrt. Insbesondere wird sie den Gemeinschaftsgesetzgeber bei der Ausarbeitung gemeinsamer Vorschriften für die Zulassung von Erzeugnissen, Ersatzteilen und Luftfahrtgerät sowie für die Zulassung von Organisationen und Personen, die im Bereich der Entwicklung, Herstellung und Instandhaltung dieser Erzeugnisse tätig sind, unterstützen und über die Musterzulassung von Luftfahrterzeugnissen entscheiden. Die Agentur hat ihren vorläufigen Sitz in Brüssel, bis der europäische Rat über ihren endgültigen Sitz entscheidet. Auch die Aufgaben und Zuständigkeiten der nationalen Luftfahrtbehörden werden in der EU-VO 1592/2002 neu festgelegt.

ECAC

In der ECAC geht es hauptsächlich darum, die Arbeiten der ICAO im europäischen Raum umzusetzen und in wichtigen luftfahrtrelevanten Fragen von gesamteuropäischem Interesse – seien es wirtschaftliche, technische oder umweltpolitische Fragen – einheitliche Lösungsansätze zu erarbeiten und Richtlinien zu definieren. Die ECAC hält wie die ICAO alle drei Jahre eine Vollversammlung ab und legt das Arbeitsprogramm sowie das Budget für die nächste Periode fest. Dazwischen finden regelmässig Generaldirektorenkonferenzen statt, wo die auf Expertenebene geleisteten Arbeiten, in die alle Mitgliedstaaten eingebunden sind, verabschiedet werden. Die ECAC wurde 1955 gegründet und zählt heute 41 Mitgliedstaaten.

Ecolight-Aircraft

Bei den Ecolight-Flugzeugen handelt es sich um eine neue Kategorie von modernen, leistungsfähigen ein- oder zweiplätzig Flugzeugen. Aufgrund der extrem leichten Bauweise und des Antriebes durch Motoren mit niedrigem Treibstoffverbrauch und geringen Emissionen bilden sie eine besonders ökologische und ökonomische Alternative zu den herkömmlichen Kleinflugzeugen. Für diese im Ausland seit längerem vor allem zu Freizeit- und Ausbildungszwecken eingesetzten Leichtflugzeuge bestanden in der Schweiz noch keine Lufttüchtigkeitsanforderungen, weshalb die Zulassung beziehungsweise der Betrieb von Ecolight-Flugzeugen bisher noch nicht gestattet ist.

Nachdem das UVEK Ende 2002 einen Grundsatzentscheid für die Zulassung getroffen hat, werden nunmehr im Rahmen eines Projektes vom BAZL in enger Zusammenarbeit mit dem Aero-Club der Schweiz die erforderlichen Rahmenbedingungen erarbeitet.

Eurocontrol

Basierend auf einem multilateralen Übereinkommen (Eurocontrol-Konvention) wurde 1960 die europäische Organisation über Zusammenarbeit und Sicherung der Luftfahrt «Eurocontrol» gegründet, welcher die Schweiz 1992 beitrug und der heute 31 Mitgliedstaaten angehören. Eurocontrol bezweckt die Zusammenarbeit und Harmonisierung der Mitgliedstaaten im Bereich der Flugverkehrssicherheit und des Luftverkehrsmanagements. Zu diesem Zweck erarbeitet die Organisation unter anderem Empfehlungen sowie verbindliche technische Vorschriften, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. Praktisch analog zur Entwicklung bei den JAA (Übergang zu einer europäischen Agentur) finden zur Zeit auch in diesem Bereich institutionelle Veränderungen mit dem Ziel der Überführung regulatorischer und politischer Zuständigkeiten zur EU statt (Stichwort «Single European Sky»). Zu diesem Zweck musste 1997 unter anderem die Eurocontrol Konvention revidiert werden, um der EU den Beitritt zu Eurocontrol zu ermöglichen. Die für den Vollzug respektive die förmliche Inkraftsetzung dieses Beitritts erforderlichen Ratifikationen der hierfür abgeschlossenen multilateralen Regelwerke liegen zwar noch nicht vollständig vor, doch wird die EU auf Basis einer Übergangsregelung bereits heute vollständig in die Arbeiten von Eurocontrol einbezogen. Es ist aufgrund dieser Entwicklungen zu erwarten, dass europäische (technische) Vorschriften im Bereich der Flugverkehrssicherheit und des Luftverkehrsmanagements künftig ebenfalls vermehrt bzw. ausschliesslich von der EG erlassen werden (u.a. auch im Rahmen der EASA). Dies bedeutet für die Schweiz und ihre Luftfahrtpolitik, dass diese Vorschriften ebenfalls im Rahmen des Luftverkehrsabkommens von Bedeutung sind und zur Anwendung gelangen werden.

Flugplätze

Festgelegtes Gebiet auf dem Lande oder Wasser einschliesslich der als Flugplatzanlagen bezeichneten Bauten und Anlagen für die Ankunft und den Abflug von Luftfahrzeugen, für deren Stationierung und Wartung, für den Verkehr der Passagiere und für den Umschlag von Gütern (SIL Anhänge VI-1).

Freiheiten der Luftfahrt

- 1. Freiheit:** Die Fluggesellschaft eines Landes erhält das Recht, das Hoheitsgebiet eines fremden Staates ohne Landung zu überfliegen.
- 2. Freiheit:** Die Fluggesellschaft eines Landes erhält das Recht zur nichtgewerblichen Zwischenlandung (Tanken, Wechsel des Flugpersonals) in einem fremden Staat; Fluggäste, Fracht und Post dürfen dabei weder abgesetzt, noch aufgenommen werden.
- 3. Freiheit:** Eine Fluggesellschaft erhält das Recht, Fluggäste, Fracht und Post aus dem Heimatstaat in einen fremden Staat zu transportieren.
- 4. Freiheit:** Eine Fluggesellschaft erhält das Recht, Fluggäste, Fracht und Post im Vertragsstaat aufzunehmen, und in den Heimatstaat zu befördern.
- 5. Freiheit:** Eine Fluggesellschaft erhält das Recht, Fluggäste, Fracht und Post von und nach einem Drittstaat zu befördern, wobei der Flug entweder im Heimatstaat beginnen oder enden muss.
- 6. Freiheit:** Eine Fluggesellschaft erhält das Recht, Fluggäste, Fracht und Post in einem Vertragsstaat aufzunehmen und nach einer Zwischenlandung im Heimatstaat in einem Drittstaat weiterzubefördern und umgekehrt.
- 7. Freiheit:** Eine Fluggesellschaft erhält das Recht, Fluggäste, Fracht und Post zwischen zwei fremden Staaten zu transportieren, ohne dass auf diesem Flug der Heimatstaat berührt wird.
- 8. Freiheit:** Eine Fluggesellschaft erhält das Recht, Fluggäste, Fracht und Post zwischen zwei Orten innerhalb eines fremden Staates zu befördern (**Kabotagerecht**).

GATS

Internationales Vertragswerk der internationalen Welthandelsorganisation (WTO), das den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen regelt.

General-Aviation → Allgemeine Luftfahrt

Geschäftsflüge (Business Aviation)

Die Business Aviation oder auch Corporate Aviation ist der Betrieb oder Gebrauch von nicht der Öffentlichkeit zur Verfügung stehenden Luftfahrzeugen zum Transport von Personen oder Gütern für Geschäftszwecke. Dabei kann es sich um gewerbsmässige oder nichtgewerbsmässige Flüge handeln.

Gewerbsmässigkeit

Gemäss der Luftfahrtverordnung (SR 748.01, Art. 100 Luftfahrtverordnung) gilt ein Flug als gewerbsmässig, wenn für ihn in irgend einer Form ein Entgelt entrichtet wird, das mehr als die Kosten für Luftfahrzeugmiete, Treibstoff sowie Flugplatz- und Flugsicherungsgebühren decken soll und der Flug einem nicht bestimmten Kreis von Personen zugänglich ist. Dieser Artikel ist EU-konform (vgl. dazu Verordnung (EWG) Nr. 2407/92). Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, die mit Luftfahrzeugen gewerbsmässig Personen oder Güter befördern, brauchen eine Betriebsbewilligung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (SR 748.0, Art. 27 Luftfahrtgesetz).

Heliports

Flugplätze (zurzeit ausschliesslich Flugfelder), welche aufgrund ihrer Infrastrukturen dem Helikopterbetrieb vorbehalten sind.

HGV

Das HGV-Anschluss-Konzept soll den Wirtschafts- und Tourismusstandort Schweiz auf internationaler und interregionaler Ebene stärken sowie den Luft- und Strassenverkehr so weit wie **marktmässig** möglich, auf die Schiene verlagern. Im Einzelnen werden folgende Ziele verfolgt:

- Verkürzen der Reisezeiten zwischen der Schweiz und den Metropolen München, Stuttgart, Paris und Lyon mit dem Ziel, die Vorgaben der bilateralen Vereinbarungen mit Deutschland resp. Frankreich zu erfüllen;
- Anbindungen der ganzen Ost- und Westschweiz an das Netzwerk des internationalen Personenverkehrs;
- Verknüpfung der Landesflughäfen mit dem europäischen Eisenbahn-Hochleistungsnetz.

Hub (Drehscheibe)

Ein Hub (= Nabe = zentraler Verteiler) ist ein Flughafen als räumliches Zentrum eines Hub-and-Spokes-Systems. Auf diesem Flughafen ermöglichen eine oder mehrere Fluggesellschaften ein integriertes Netzwerk von Luftverkehrsverbindungen mit einem grossen Angebot an Kurz- und Langstrecken-Destinationen mit einer hohen Frequenz.

Das Hub-and-Spokes-System besteht demnach aus

- a) einem Flughafen, der die dazu nötige Infrastruktur aufweist (=Hub)
- b) **und** einer oder mehreren Fluggesellschaften (= Spokes = Speichen = Zubringer), welche die Drehscheibenfunktion wahrnehmen d.h. die dazu nötigen Kurz- und Langstreckenverbindungen generieren.

Im Hub werden Passagiere aus verschiedenen Destinationen gesammelt und auf die Weiterreise zu ihren Endzielen befördert. Mit einem solchen Vorgehen können mehr Destinationen angefliegen werden, als wenn versucht würde, ein System mit lauter Direktverbindungen aufzubauen, da die Transferpassagiere für eine bessere Auslastung der Flugzeuge und damit für tiefere Durchschnittskosten sorgen.

ICAO

International Civil Aviation Organisation wurde gestützt auf die das multilaterale Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicago Übereinkommen) gegründet. Die ICAO ist eine Unterorganisation der UN mit Sitz in Montreal und hat zum Ziel Grundsätze und technische Methoden für die internationale Luftfahrt zu erarbeiten sowie die Planung und Entwicklung des internationalen Luftverkehrs zu fördern. Die Schweiz ist Mitglied seit 1947.

JAA

Basierend auf der ECAC wurden die Joint Aviation Authorities (JAA) gegründet, die seit anfangs der neunziger Jahre die gesamteuropäische Harmonisierung flugtechnischer und operationeller Vorschriften (JAR) zur Förderung der Sicherheit entscheidend prägen. Die JAR werden von den Zivilluftfahrtbehörden der Mitgliedstaaten im Rahmen einer engen Zusammenarbeit in verschiedenen Arbeitsgruppen erarbeitet und müssen anschliessend national umgesetzt werden. Die Vorschriften orientieren sich an den Vorgaben der ICAO, gehen jedoch in ihrem Detaillierungsgrad meist über das von der ICAO definierte Mass hinaus. Die JAR hatten in der Vergangenheit für die gesamte europäische Luftfahrtindustrie sowie die gegenseitige Anerkennung der Produkte und Dienstleistungen grosse Bedeutung. Sie wurden auch von der EU übernommen und im innergemeinschaftlichen Rahmen für verbindlich erklärt. Künftig wird jedoch die Standardisierungsfunktion für europäische Sicherheitsnormen in der Zivilluftfahrt nicht mehr durch die JAA, sondern durch die europäische Agentur für Flugsicherheit der EU (EASA) wahrgenommen. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen stellt sicher, dass die momentane Übergangsphase möglichst ohne Nachteile für die bisherigen Mitgliedstaaten der JAA, die nicht in der EU sind, abgewickelt werden kann. Sobald die EASA sämtliche Aufgabenbereiche der JAA übernommen haben wird (Herstellung, Unterhalt und Betrieb von Luftfahrzeugen, Ausbildung von Piloten und weiterem mit den genannten Aktivitäten betrautem Personal), was in einigen wenigen Jahren der Fall sein dürfte, werden die JAA aufgelöst werden.

JAR

Die Joint Aviation Requirements (JAR) sind Vorschriften hinsichtlich Konstruktion, Bau, Wartung und Betrieb von Flugzeugen sowie der Zulassung von Luftfahrtpersonal (siehe auch JAA).

Kabotage

Eine Fluggesellschaft erhält das Recht, Fluggäste, Fracht und Post zwischen zwei Orten innerhalb eines fremden Staates zu befördern.

Linienverkehr

Als Linienverkehr gelten Flüge zur **gewerbsmässigen** Beförderung von Personen oder Gütern, wenn:

- Eine Regelmässigkeit (Flugplan) vorhanden ist
- Sitzplätze für den Personenverkehr in der Öffentlichkeit angeboten werden

Zur Durchführung eines Linienfluges müssen die Luftfahrtunternehmen auf Anfrage alle Flugpreise und Standardluftfrachtraten mitteilen (Tarifunterbreitung)⁷⁶, zudem besteht ein Kontrahierungszwang (Beförderungspflicht) und zum Teil wird eine entsprechende Streckenkonzession vorausgesetzt.

Low-Cost-Carrier

Auf Deutsch auch Billigflieger. Low-Cost-Carrier sind Fluggesellschaften mit niedrigen Kostenstrukturen und bieten günstige Flugtarife an. Dies im Vergleich zu anderen traditionellen Fluggesellschaften.

Luftfahrtindustrie

Der Begriff «Luftfahrtindustrie» wird im technischen (engeren) Sinne verstanden und beinhaltet einerseits die Betriebe für die Entwicklung und Herstellung von Luftfahrzeugen, Komponenten und Ausrüstungen und andererseits die Betriebe, die den Unterhalt daran ausführen. Die diversen Zulieferer (Materiallieferanten), Vertriebsorganisationen, Consulting-Firmen sowie Flugbetriebsunternehmen und Ausbildungsbetriebe werden hier ausgeklammert.

NLR-Studie

NLR (niederländische «Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium») hatte zu untersuchen, ob in der Schweiz die Sicherheitsaufsicht im Luftverkehr effizient und wirksam organisiert ist und wurde beauftragt, Empfehlungen zu formulieren, wie die Wahrnehmung dieser Aufgaben optimiert werden kann. Dabei wurden sowohl die Abläufe bei den Behörden (UVEK, BAZL, BFU und EFUK), als auch die sicherheitsrelevanten Prozesse bei ausgewählten Betrieben der schweizerischen Luftfahrt (Skyguide, Swiss, easyjet, Flughäfen Genf und Zürich) untersucht. Im staatlichen Bereich wurde geprüft, wie die Sicherheitspolitik definiert und umgesetzt ist und welches die Ergebnisse sind. Bei den Betrieben wurde die Sicherheitsorgani-

⁷⁶ EWG Nr. 2409/92 Art. 4

sation nach folgenden Kriterien geprüft: Sicherheitsstrategie, Überwachung, Gefahrenanalyse, Risikobeurteilung, Entscheidungsabläufe und Sicherheitsmassnahmen. Dieser Ansatz erlaubt es, die Rollen und die Verantwortlichkeiten aller an der Organisation der Luftfahrtsicherheit Beteiligten zu klären und allfällige Schwachstellen innerhalb der organisatorischen Abläufe zu erkennen.⁷⁷

Öffentlicher Luftverkehr

Open Sky

Bei den Open Sky Agreements darf eine unbeschränkte Anzahl Fluggesellschaften des jeweiligen Landes die Luftverkehrsverbindungen zwischen den beteiligten Ländern bedienen und kann die Destinationen frei wählen.

Ownership and Control (Nationalitätenklausel)

Internationale Flüge beruhen auf Abkommen zwischen den beteiligten Staaten. Die Nationalitätenklausel besagt, dass die Vertragsstaaten die Luftverkehrsrechte nur an Fluggesellschaften einräumen dürfen, die ihren Sitz im betreffenden Land haben und mehrheitlich im Eigentum und unter Kontrolle von eigenen Staatsangehörigen sind. Wird die Gesellschaft (z.B. die Swiss) in das Ausland verkauft, dann verliert sie ihre Flugrechte.

Safety

Betriebssicherheit zum Schutz der Menschen im Flugzeug und am Boden (insbesondere in Flughafennähe) vor Unfällen verursacht durch die Luftfahrt.

Security

Schutz vor kriminellen Gewalttaten.

Single Designation

Internationale Flüge beruhen auf Abkommen zwischen den beteiligten Staaten. Die Single-Designation-Klausel räumt den Vertragsstaaten das Recht ein, ein Luftfahrtunternehmen zur Ausübung der Verkehrsrechte zu bezeichnen (Designation).

Single European Sky (SES)

Mit dem SES strebt die EU-Kommission die Harmonisierung des heute stark fragmentierten europäischen Luftraums und der darin erbrachten Flugsicherungsdienstleistungen an. Mit dem Ziel, die Kapazität und die Sicherheit im europäischen Luftraum zu erhöhen, soll der Europäische Luftraum nicht mehr länger eine an Staatsgrenzen orientierte Strukturierung aufweisen, sondern nach betrieblichen Kriterien und grenzübergreifend in sog. «Functional Blocks of Airspace (FBA)» aufgeteilt werden. In einer ersten Phase ist vorerst nur der obere Luftraum betroffen (z.Z. vorgesehen ab FL 285, d.h. ab rund 9000 Meter ü.M.). Die Souveränität der Staaten über ihren Luftraum bleibt auch im einheitlichen europäischen Luftraum grundsätzlich unberührt, mit der Konsequenz, dass nach wie vor die zuständigen Staaten hoheitlich festlegen werden, durch welche Organisation(en) in ihrem Luftraum die Flugsicherungsaufgaben wahrgenommen werden sollen. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass weniger Flugsicherungsorganisationen grössere Gebiete als heute kontrollieren, wofür sich die konkurrenzfähigsten Unternehmen durchsetzen werden.

Die Kommission hat dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament gestützt auf den Bericht der Gruppe Ende 2001 ein Paket mit Verordnungsvorschlägen zum SES unterbreitet. Die Schweiz war bei der Ausarbeitung des Berichtes SES aktiv beteiligt und hat ihr grosses Interesse angemeldet, bei der Umsetzung, gestützt auf das bilaterale Abkommen EG/Schweiz, so weit wie möglich einbezogen zu werden. Die EU ihrerseits hat die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit mit der Schweiz zur Lösung der bestehenden Probleme mehrfach bekräftigt, nicht zuletzt da die Schweiz ein wichtiger Knotenpunkt der europäischen Verkehrsströme darstellt.

Taxiflüge

Charterflüge mit einem Fassungsvermögen des Luftfahrzeuges von nicht mehr als sechs Sitzen.⁷⁸

⁷⁷ NLR (2003), Aviation Safety Management in Switzerland – Recovering from the myth of perfection

⁷⁸ vgl. Mehrseitiges Abkommen über die Verkehrsrechte für Beförderungen im nicht regelmässigen Luftverkehr in Europa, Paris, 30. April 1956

3. Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBL	Bundesblatt
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFU	Büro für Flugunfalluntersuchung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CHF	Schweizer Franken
CO₂	Kohlendioxid
Doc	Document (Dokument)
DVO	Durchführungsverordnung (Deutschland)
EASA	European Aviation Safety Agency (<i>Europäische Agentur für Flugsicherheit</i>)
ECAC	European Civil Aviation Conference (Europäische Zivilluftfahrtkonferenz)
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EFUK	Eidgenössische Flugunfallkommission
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EU-VO	Verordnung der Europäischen Kommission
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	Folgende
FBA	Functional Block of Airspace (funktionaler Luftraumblock)
ff.	Fortfolgende
FVS	Fliegerische Vorschulung
GATS	General Agreement on Trade and Services
HGV	Hochgeschwindigkeitsverkehr
IATA	International Air Transport Association (Internationale Flug-Transport-Vereinigung)
ICAO	International Civil Aviation Organization (Internationale Zivilluftfahrt-Organisation)
ITA	Institut du Transport Aérien, Paris (Institut für Luftverkehr, Paris)
JAA	Joint Aviation Authorities (Vereinigte Luftfahrtbehörden)
JAR	Joint Aviation Requirements
JAR-FCL	Joint Aviation Requirements Flight Crew Licensing
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
LCC	Low Cost Carrier
LFG	Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz)
LV	Luftfahrtverordnung
Mia	Milliarden
Mio.	Millionen
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (Nationales Luft- und Raumfahrtinstitut [Holland])
Nr.	Nummer
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit)
RELIEF	Raumentwicklungskonzept für die Flughafenregion und langfristige Infrastrukturentwicklung des Flughafens

S.	Seite
SAFIR	Safety First
SES	Single European Sky
SIAA	Swiss International Airport Association (Vereinigung der internationalen Flughäfen der Schweiz)
SIL	Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt
SLS	Schweizerische Luftverkehrsschule
SR	Systematische Rechtssammlung
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung)
UNO	United Nations (Vereinte Nationen)
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VFSD	Verordnung über den Flugsicherungsdienst
Vgl.	Vergleiche
VIL	Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
ZINV	Ziel und Indikatorensystem nachhaltiger Verkehr

4. Verzeichnis der internationalen Verpflichtungen

Wird erst nach Auswertung der Ergebnisse aus dem Konsultationsverfahren eingefügt.

5. Verzeichnis der massgebenden Erlasse des Landesrechts

Wird erst nach Auswertung der Ergebnisse aus dem Konsultationsverfahren eingefügt.

6. Parlamentarische Vorstösse zur Luftfahrtpolitik

01.3375 – Postulat. Schweizerische Luftfahrtpolitik

Eingereicht von	Kurrus Paul
Einreichungsdatum	21.06.2001
Eingereicht im	Nationalrat
Stand der Beratung	Erledigt

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament bis Ende 2001 einen Bericht über den Beitrag des Bundes zur Verwirklichung einer prospektiven schweizerischen Luftfahrtpolitik vorzulegen.

Begründung

Eine leistungsfähige Infrastruktur und effiziente Flugverbindungen mit wichtigen ausländischen Wirtschaftszentren und der damit verbundenen Standortattraktivität sind für wirtschaftliche Prosperität und den Wohlstand der Bevölkerung eines Landes von entscheidender Bedeutung. Der letzte Bericht des Bundesrates zur Luftfahrt der Schweiz wurde dem Parlament im Jahre 1953 vorgelegt. Seither hat sich der Verkehrsträger Luftfahrt weiterentwickelt und in verschiedenen Bereichen eine entscheidende verkehrs- und gesellschaftspolitische Bedeutung erlangt. Dies wurde durch die jüngsten Ereignisse rund um den Landesflughafen Zürich besonders deutlich. Lärmgrenzwerte für Landesflughäfen, finanzielle Probleme der Swissair Group, Staatsvertragsverhandlungen mit Deutschland sowie die fünfte Ausbautetappe sind nur einige Stichworte dazu.

Das Luftfahrtgesetz regelt im Wesentlichen nur die Aufsicht über die Zivilluftfahrt. Im Gegensatz zu anderen Staaten in Europa, aber auch im Gegensatz zum Verkehr auf Schiene und Strasse, fehlt im konzeptionellen Sinn aber eine breit abgestützte schweizerische Luftfahrtspolitik, an der sich eine gesunde Entwicklung dieses Verkehrsträgers orientieren kann. Eine solche langfristig verlässliche Prospektive ist auch für die Investitionssicherheit der Luftfahrtbetreiber und des Wirtschaftsstandorts Schweiz unerlässlich.

Im kürzlich vom Bundesrat verabschiedeten Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt sind zwar zahlreiche Elemente einer solchen nationalen, koordinierten Luftfahrtpolitik enthalten, eine parlamentarische Debatte darüber hat aber leider nicht stattgefunden; der verlangte Bericht bietet deshalb gute Gelegenheit, dies nachzuholen.

Im Bericht sollen insbesondere Aussagen zu folgenden Themen enthalten sein:

1. Behauptung der Luftfahrt als Gesamtsystem und öffentlicher Verkehrsträger;
2. Wahrnehmung des gesamtschweizerischen öffentlichen Interesses an einer wettbewerbsfähigen Luftfahrt;
3. Sicherstellung einer «Grundversorgung» mit effizientem Lufttransport (Service Public);
4. Umsetzung einer gesamtschweizerischen Infrastrukturpolitik für die drei Landesflughäfen, die Regionalflugplätze und die Flugfelder;
5. Gleichbehandlung der Luftfahrt gegenüber anderen Verkehrsträgern, u. a. bei deren Finanzierung und bei der Anwendung von Schutzmassnahmen vor übermässigen Immissionen;
6. Beitrag des Bundes zur effizienten Verknüpfung mit anderen Verkehrsträgern;
7. Vertretung der schweizerischen Luftfahrtinteressen im Ausland;
8. Massnahmen zur Sicherstellung ausreichender Kapazität in der Luftfahrt;
9. Beitrag des Bundes zur beruflichen Ausbildung in der Luftfahrt.

Stellungnahme des Bundesrates 07.11.2001

Wegen den Umständen, in denen sich die schweizerische Zivilluftfahrt nach den Entwicklungen bei der Swissair befindet, kann der Bericht über den Beitrag des Bundes zur Verwirklichung einer prospektiven schweizerischen Luftfahrtpolitik zwar nicht bis Ende 2001 erstellt werden, er wird dem Parlament jedoch noch in der laufenden Legislaturperiode vorgelegt.

Erklärung des Bundesrates 07.11.2001

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Chronologie: 16.11.2001 NR Annahme.

Zuständig: Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Mitunterzeichnende Cavalli Franco - Frey Walter - Maitre Jean-Philippe - Pelli Fulvio - Scheurer Rémy (5)

02.3467 – Empfehlung GPK- SR. Neuformulierung der Luftverkehrspolitik

Wortlaut der Empfehlung vom 19. September 2002

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, die Luftverkehrspolitik der Schweiz angesichts der internationalen Entwicklungen neu zu formulieren und die Rolle des Staates bei der Aufrechterhaltung der Luftverkehrsinfrastruktur zu definieren. Er überprüft dabei auch die Rolle der Luftfahrtkommission.

Begründung

Die Kommission verweist auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 19. September 2002 über die Rolle von Bundesrat und Bundesverwaltung im Zusammenhang mit der Swissair-Krise.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung entgegen zu nehmen.

Der Bundesrat hat bereits das Postulat Kurrus vom 21.6.2001 «Schweizerische Luftfahrtpolitik» (01.3375) angenommen, welches die gleiche Zielrichtung verfolgt wie die vorliegende Empfehlung der GPK-S.

01.3637 - Motion. Luftverkehrspolitik des Bundes

Eingereicht von	Vaudroz Jean-Claude
Einreichungsdatum	05.10.2001
Eingereicht im	Nationalrat
Stand der Beratung	Erledigt

Eingereichter Text

Der Bundesrat erarbeitet, und zwar so rasch als möglich, eine Luftverkehrspolitik des Bundes, die diesen Namen verdient. Diese nimmt insbesondere Rücksicht auf die Interessen der einzelnen Landesgegenden.

Der Bund sorgt dafür, dass das Bundesamt für Zivilluftfahrt der Crossair die Konzessionen erteilt, die diese für die Weiterentwicklung ihrer Aktivitäten benötigt, dass diejenigen der Swissair rückgängig gemacht werden und dass dem Monopol, das die Swissair noch bis im Jahr 2008 innehat, ein Ende gesetzt wird.

Begründung

Die Ereignisse der letzten Tage bedeuten nicht nur eine Katastrophe in der schweizerischen Zivilluftfahrt, sondern bringen auch einen sehr grossen Imageschaden für unser Land mit sich, mit einer Vielzahl von wirtschaftlichen, touristischen und finanziellen Folgeschäden. Angesichts dieser Ereignisse ist es angezeigt, die Luftfahrtpolitik dieses Landes von Grund auf neu festzulegen.

Die Luftfahrtpolitik des Bundes war bis zum heutigen Tag im Wesentlichen auf die Swissair ausgerichtet. Diese hat der Schweiz, und ganz besonders auch der französischen Schweiz, wiederholt Schaden zugefügt. Ich bin deshalb der Meinung, dass es an der Zeit ist, dass der Bund in einer objektiveren und breiteren Gesamtsicht der Dinge eine wirkliche Luftfahrtstrategie entwickelt, die stärker auf die Interessen des ganzen Landes und seiner Regionen Rücksicht nimmt als nur auf diejenigen eines einzelnen Luftfahrtunternehmens.

Es wäre aber kaum nachvollziehbar, ja inakzeptabel, wenn man nun einfach die Vorrechte der Swissair auf die Crossair übertragen würde, Privilegien, die die Swissair im Rahmen ihrer Konzessionen erhalten hat und die ihren Teil an die Tatsache beigetragen haben dürften, dass sich die Swissair immer mehr auf ihren Lorbeeren ausgeruht hat und dass sich ihr Verwaltungsrat zu völlig überzogenen Projekten hinreissen liess, die an Grössenwahnsinn grenzen.

Mit der Swissair müssen wir auch ihre Vorrechte zu Grabe tragen. Allerdings sollten die Linien, die von der Verstorbenen bewirtschaftet wurden, prioritär auf die Crossair übertragen werden, jedoch ohne irgendwelche zusätzlichen Privilegien, die nur den Effekt haben, dass jegliche Initiative, im Interesse der Regionen des Landes unsere Flughäfen zu bedienen, gelähmt wird.

Stellungnahme des Bundesrates 07.11.2001

1. Der Motionär verlangt die Erarbeitung einer Luftverkehrspolitik. Sofern damit gemeint ist, dass der Bund einen entsprechenden Bericht dem Parlament vorzulegen hat, so ist die Form des Postulates und nicht der Motion zu wählen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass der Bundesrat sich bereit erklärt hat, das Postulat Kurrus 01.3375 bezüglich der Erstellung eines Berichtes über den Beitrag des Bundes zur Verwirklichung einer prospektiven schweizerischen Luftfahrtpolitik entgegenzunehmen.

2. Vor dem Hintergrund der Liberalisierung in Europa und dem Entscheid der Swissair, den grössten Teil ihrer interkontinentalen Linienflüge von Genf nach Zürich zu verlagern, beauftragte der Bundesrat am 8. Mai 1996

das Bundesamt für Zivilluftfahrt (Bazl), Artikel 103 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) im Sinne einer Marktöffnung zu revidieren. Diese Bestimmung enthielt faktisch ein Monopol der Swissair, da die internen, kontinentalen und interkontinentalen Linienverbindungen, die im "allgemeinen Interesse" lagen, von einem nationalen Luftverkehrsunternehmen betrieben wurden, an dem sich der Bund beteiligte.

Das vom Bundesrat vorgegebene Ziel konnte nur mit der Aufhebung von Artikel 103 LFG und einer Revision der Verordnung über die Luftfahrt (LFV; SR 748.01) erreicht werden. In der Botschaft des Bundesrates vom 28. Mai 1997 (BBI 1997 III 1181) wurden die neuen Rahmenbedingungen erläutert, die den Übergang der bisherigen Vorzugsbehandlung der Swissair zu einer echten Wettbewerbssituation bewerkstelligen sollten. Die Änderungen wurden von beiden Kammern mit grosser Mehrheit gutgeheissen; sie traten am 15. November 1998 in Kraft.

Die revidierte LFV legt auch die Voraussetzungen für die Zuteilung von Streckenkonzessionen an schweizerische Unternehmen fest. Grundsätzlich werden solche Konzessionen an alle interessierten Luftverkehrsunternehmen erteilt, wenn nicht wesentliche verkehrspolitische Gründe dagegen sprechen. Kann allerdings aufgrund zwischenstaatlicher Abmachungen nur ein Luftverkehrsunternehmen bezeichnet werden, so kommt ein Auswahlverfahren nach Artikel 114 LFV zum Tragen. Die in der Verordnung festgelegten Kriterien schliessen u. a. die Bedienung der schweizerischen Flughäfen mit ein. Damit werden auch die Interessen der einzelnen Landesgegenden beim Entscheid über die Konzessionserteilung gebührend berücksichtigt.

Schliesslich enthält das Grundlagenpapier "Skyrights" des Bazl eine Wegleitung für die praxisbezogene Anwendung der gesetzlichen Vorschriften. Die zusammen mit dem UVEK erarbeiteten Ausführungen wurden den betroffenen Kreisen im November 2000 zur Information zugestellt. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass sich weitergehende gesetzgeberische Eingriffe nicht aufdrängen.

3. Das Bazl hat der Crossair am 25. Oktober 2001 eine provisorische Bewilligung zum Betrieb von 31 Luftverkehrslinien im Kurz- und Mittelstreckenbereich erteilt. Nach Abschluss des ordentlichen Konzessionsverfahrens für diese Strecken wird dem UVEK Antrag auf Erteilung der betreffenden Streckenkonzessionen an Crossair gestellt. Der Entscheid darüber soll noch vor Ende November erfolgen. Was den Langstreckenverkehr betrifft, hat Crossair noch kein entsprechendes Gesuch gestellt. Mit der Erteilung der Streckenkonzessionen an Crossair fällt der der Swissair bis Ende Dezember 2008 gewährte Monopolschutz dahin. Damit ist zumindest im Europaverkehr die Möglichkeit geschaffen, dass neben Crossair auch andere schweizerische Unternehmen zugelassen werden und der Wettbewerb gefördert wird.

Erklärung des Bundesrates 07.11.2001

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

Chronologie: 16.11.2001 Zurückgezogen.

Zuständig Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Mitunterzeichnende Bader Elvira - Chevrier Maurice - Cina Jean-Michel - Dupraz John - Eberhard Toni - Ehrler Melchior - Estermann Heinrich - Imhof Rudolf - Lauper Hubert - Leu Josef - Leuthard Doris - Mariétan Fernand - Meyer Thérèse - Neiryck Jacques - Raggenbass Hansueli - Robbiani Meinrado - Sandoz Marcel - Schmid Odilo - Zäch Guido - Zapfl Rosmarie (20)

01.3761 - Motion. Konzept für eine nachhaltige Luftverkehrspolitik

Eingereicht von Leutenegger Oberholzer Susanne

Einreichungsdatum 13.12.2001

Eingereicht im Nationalrat

Stand der Beratung Erledigt

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird eingeladen, ein Konzept mit konkreten Massnahmen für eine nachhaltige Luftverkehrspolitik der Schweiz zu erarbeiten. Das Konzept soll insbesondere folgende Bereiche umfassen:

1. Es ist eine gesamtschweizerische Kosten-Nutzen-Analyse des Flugverkehrs inklusive externe Kosten zu erstellen.
2. Für die neue nationale Airline, an deren Ausbau sich der Bund massgeblich beteiligt, ist vom Bund aus eine Eignerstrategie zu entwickeln, die sich an den Zielen einer nachhaltigen Flugverkehrspolitik orientiert. Diese umfasst insbesondere auch die Beschaffungspolitik.
3. Das Konzept für eine nachhaltige Luftverkehrspolitik hat den ökonomischen und ökologischen Interessen aller Landesteile angemessen Rechnung zu tragen.

4. Es werden klare Zielwerte zur Verminderung der Emissionen des Flugverkehrs definiert. Insbesondere sind folgende Bereiche zu beachten:

- In Bezug auf den Lärm ist eine Reduktion um ein Dezibel pro Jahr bis zum Jahr 2020 im Vergleich zum Jahr 2000 anzustreben.

- Für die Stickoxide und die CO₂-Emissionen sind ein Absenkpfad bzw. Kompensationen festzulegen.

5. Für die Durchsetzung der Kostenwahrheit im Flugverkehr müssen geeignete Instrumente und Massnahmen national und international entwickelt werden.

6. Mittels wirksamer Anreize sind die Emissionen bei den Flugzeugen, d. h. an der Quelle, deutlich zu verringern. Dazu gehören weit wirksamere lärm- und emissionsorientierte Gebühren auf allen Flughäfen, insbesondere aber den internationalen Flughäfen. Die Lenkungswirkung der bestehenden Gebühren ist deutlich zu verstärken. Besonders lärm- und emissionsarme Flugzeuge sind mit einem Bonus zu belohnen.

7. Eine rasche Anbindung der Schweiz an das internationale Bahn-Hochgeschwindigkeitsnetz ist zu gewährleisten. Weiter sind wirksame Massnahmen zur Verlagerung der Kurzstreckenflüge auf den öffentlichen Schienenverkehr einzuleiten.

8. Die Schweiz setzt sich auch auf internationaler Ebene für die Durchsetzung einer nachhaltigen Flugverkehrspolitik ein. Neben der aktiven Teilnahme an der ICAO und der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz soll sie sich insbesondere an den Programmen der EU zur Reduktion der Flugverkehrsemissionen beteiligen.

Begründung

Der Bund trägt mit einem grossen finanziellen Engagement massgeblich zur Sicherung einer nationalen Airline mit interkontinentaler Einbindung bei. Aus ökonomischen Gründen ist dies zur Sicherung von Arbeitsplätzen, der Wertschöpfung in der Schweiz und der Attraktivität des Standortes richtig. Das starke ökonomische Engagement gebietet auch, dass im Rahmen einer nationalen Luftverkehrspolitik den ökologischen Anliegen der Bevölkerung an den Luftverkehr endlich angemessen Rechnung getragen wird.

Der Flugverkehr hat durch die weltweiten Ereignisse einen massiven Einbruch verzeichnet. Es ist allerdings durchaus möglich, dass wieder die Zuwachsraten der vergangenen Jahre in der Höhe von 3 bis 6 Prozent pro Jahr erreicht werden.

Ein Grossteil des Flugverkehrs (etwa 70 Prozent) entfällt auf den Freizeitverkehr. Der Flugverkehr hat unbestrittenermassen wirtschaftlich und sozial positive Effekte. Gleichzeitig trägt er aber in erheblichem Masse zur Verschlechterung der schweizerischen Umweltbilanz bei. Vor allem im Umfeld der Flughäfen Zürich, Basel und Genf führen massive Lärmbelastungen zu erheblichen Wohlfahrtseinbussen für die Bevölkerung.

Der Flugverkehr hat zudem negative Klimateffekte, die bislang noch ungenügend untersucht sind. Die CO₂-Bilanz der Schweiz müsste massiv nach oben korrigiert werden, wenn auch die Flüge der schweizerischen Bevölkerung im Ausland einbezogen würden. Zu den 44 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen, die im Inland produziert werden, kämen mindestens 6 Millionen Tonnen Kohlendioxid pro Jahr hinzu. Die Stickoxid-Emissionen tragen zum Treibhauseffekt und damit zur Klimaveränderung mit gravierenden Folgen bei.

Für einen nachhaltigeren Flugverkehr besteht ein erhebliches technisches Potenzial, bei den Flugzeugen mit der Festlegung einer an der ökologischen Effizienz orientierten Beschaffungspolitik und bei der Wahl der An- und Abflugrouten, das weit intensiver genutzt werden sollte. Die EU hat im Frühjahr ein Programm präsentiert, das u. a. auf die Realisierung der technischen Potenziale zur Verminderung der Umweltbelastungen des Flugverkehrs abzielt (vgl. EU: Aeronautical Research & Technology for Europe in the 21st Century, Brüssel 2001). Bis zum Jahr 2020 sollen die Stickoxid-Emissionen um bis zu 80 Prozent und die CO₂-Emissionen um rund 50 Prozent pro Sitzplatzkilometer verringert werden. Beim Lärmpegel rund um die Flughäfen wird das Verminderungspotenzial auf insgesamt gegen 20 Dezibel veranschlagt. In der weiteren Umgebung der Flughäfen sollen die Lärmemissionen praktisch nicht mehr wahrnehmbar sein.

Die Durchsetzung einer nachhaltigen Flugverkehrspolitik wird zur Überlebensfrage für den Luftverkehr. Sie erhöht auch die Akzeptanz der Bevölkerung für das finanzielle Engagement des Bundes zur Finanzierung des Redimensionierungskonzeptes für die nationale Zivilluftfahrt. Die schweizerische Bevölkerung hat das Vertrauen in die Flugverkehrspolitik in erheblichem Ausmass verloren. Vielfach blockieren Grabenkämpfe die Diskussionen.

Mit ein Grund dafür ist das Fehlen einer umfassenden Flugverkehrspolitik in der Schweiz, die sich an den Interessen der ganzen Bevölkerung und der Volkswirtschaft orientiert. Die Politik wurde weitgehend durch die kurzfristigen Interessen der Flughäfen und der Airlines bestimmt. Eklatantestes Beispiel ist die Festlegung überhöhter Lärmgrenzwerte für die Landesflughäfen durch den Bundesrat. Die Umsetzung einer nachhaltigen Flugverkehrspolitik ist insbesondere zur Sicherung der Standortqualität der Schweiz dringend notwendig.

Stellungnahme des Bundesrates 15.3.2002

Der Bundesrat verfolgt seit vielen Jahren eine Luftverkehrspolitik, welche sich an den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung orientiert. Diese Politik wird insbesondere im "Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt" (SIL) festgelegt, dessen Konzeptteil vom Bundesrat im Oktober 2000 verabschiedet worden ist. Darüber hinaus verfügt der Bund in den Bereichen Luftverkehrsrechte, Lufttraumbewirtschaftung sowie im Umweltrecht über weitere

wirksame Instrumente. Wir verweisen zudem auf den Bericht über die schweizerische Luftverkehrspolitik, welcher noch in dieser Legislaturperiode in Beantwortung des Postulats Kurrus (01.3375) erstellt werden wird.

Zu den einzelnen Punkten nehmen wir wie folgt Stellung:

1. In der Schweiz fehlt tatsächlich eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse, welche die externen Kosten des Flugverkehrs berücksichtigt. Eine solche Analyse wäre aus verkehrswirtschaftlicher Sicht wünschenswert und könnte über Kosten, Wirtschaftlichkeit und Finanzierung des Luftverkehrs Auskunft geben sowie einen entsprechenden Vergleich der einzelnen Verkehrsträger (Strasse, Schiene, Luft) ermöglichen. Die Erarbeitung einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse ist allerdings sehr aufwendig und kostspielig. Bezüglich der externen Kosten des Luftverkehrs existieren in der Schweiz gegenwärtig keine Untersuchungen.

Zurzeit erarbeiten die Bundesämter für Raumentwicklung und Zivilluftfahrt die Grundlagen für eine Kostenrechnung im Luftverkehr. Damit wird es - auf der Basis der Strassen- und der Schienenrechnung - zum ersten Mal möglich sein, Infrastrukturkosten und Erträge des Luftverkehrs einander gegenüber zu stellen. Die Modellrechnung sollte im zweiten Semester 2002 bereit stehen.

2. Die Eidgenossenschaft ist mit rund 20 Prozent des Aktienkapitals an der neuen schweizerischen Fluggesellschaft beteiligt. Sie ist somit nicht in der Lage, die Eignerstrategie in einem Ausmass zu bestimmen, wie sie es als Mehrheitsaktionärin (z. B. SBB, Skyguide oder Ruag) kann. Die Eidgenossenschaft bringt ihre spezifischen Interessen indes durch ihren Vertreter im Verwaltungsrat - auch wenn dieser primär verpflichtet ist, die Interessen der Gesellschaft zu vertreten - und über die im OR festgeschriebenen Aktionärsrechte ein. Wir unterstreichen einmal mehr, dass der Bundesrat beabsichtigt, die Beteiligung der Eidgenossenschaft am Aktienkapital der neuen Gesellschaft zu reduzieren bzw. ganz abzubauen, sobald dies deren Finanzsituation und die Marktbedingungen erlauben.

Bezüglich der Beschaffungspolitik der neuen Fluggesellschaft ist festzuhalten, dass diese nicht dem öffentlichen Beschaffungsrecht untersteht. Zwar sind mit dem bilateralen Übereinkommen zwischen der Schweiz und der EU über das öffentliche Beschaffungswesen Betreiber von Flughäfen dem WTO-Übereinkommen unterstellt, nicht jedoch Flugunternehmen selbst.

3. Mit dem SIL vom 18. Oktober 2000 hat der Bundesrat die Weichen in Richtung einer nachhaltigen Luftfahrtpolitik bereits gestellt. Aus den Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung und der Raumordnungspolitik ergeben sich für die Luftfahrtpolitik folgende Aufgaben: koordinierte Verkehrspolitik, optimierte Luftfahrtinfrastruktur, Abstimmung mit der europäischen Verkehrspolitik, Kostenwahrheit, Priorität beim öffentlichen Verkehr sowie hohe Verkehrssicherheit.

Bezüglich der ökonomischen und ökologischen Interessen aller Landesteile formuliert der SIL insbesondere folgende Grundsätze:

- Der Bund schafft die Voraussetzungen, um die für Gesellschaft und Wirtschaft notwendigen Lufttransporte zu gewährleisten. Dazu ist eine moderne und den Sicherheitsanforderungen entsprechende Luftfahrtinfrastruktur erforderlich.

- Die Luftfahrtinfrastruktur bildet ein funktionales Gesamtnetz im Sinne eines Flugplatzsystems Schweiz, in dem jede Anlage bestimmte Funktionen erfüllen und Leistungen erbringen soll.

- Die Verfügbarkeit der Luftverkehrsleistungen ist so auszurichten, dass alle Regionen, Bevölkerungsgruppen und Wirtschaftszweige zu vergleichbaren Bedingungen Zugang haben.

4. Internationale Forschungsprogramme gehen davon aus, dass bei den Flugzeugtriebwerken in den nächsten Jahren markante technologische Fortschritte zu erwarten sind; Lärmemissionen dürften somit spürbar gesenkt werden können. Triebwerke kommender Generationen lassen eine Reduktion der Lärmemissionen von etwa 10 bis 15 Dezibel erwarten.

Da aber die Triebwerke mit den heute besten Werten eine relativ hohe Lebensdauer haben und noch einige Jahre in Produktion bleiben, bringen die neuen Technologien Verbesserungen bei der Lärmbelastung erst, wenn die Flugzeugflotten mehrheitlich mit den neuesten Antrieben ausgestattet sind. Es ist davon auszugehen, dass bis 2020 eine durchschnittliche Reduktion der Lärmemissionen von rund 3 bis 4 Dezibel erzielt werden kann, was einer Halbierung der Schallenergie entspricht.

Diese zu erwartende Lärmverminderung beruht allerdings nur auf dem Startlärm. Bei der Landung tritt Lärm auf, der zur Hauptsache durch ausgefahrene Fahrwerke und Landeklappen entsteht und bereits heute den Triebwerkclärm

überbört.

Bezüglich der Stickoxid-Emissionen verweisen wir auf die bereits seit Jahren eingeführten emissionsabhängigen Landetaxen auf Schweizer Flughäfen; in der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC) setzt sich die Schweiz zusammen mit Schweden überdies für ein europaweit koordiniertes Vorgehen ein. Im Zusammenhang mit den CO₂-Abgaben ist der Weg ebenfalls vorgezeichnet: Für Flüge im Landesinnern kommt Artikel 2 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO₂-Emissionen (SR 641.71) zur Anwendung, welcher das Reduktionsziel auf 8 Prozent bis ins Jahr 2008 festschreibt. Im Bereich der internationalen Flüge (Art. 2 Abs. 3) hat das langjährige Schweizer Engagement Früchte getragen: Der ICAO-Rat wird der ICAO-Vollversammlung voraussichtlich im Jahr 2004 konkrete Vorschläge für eine internationale Regelung vorlegen.

5. Wie unter Ziffer 1 ausgeführt, sind verschiedene Bundesstellen zurzeit daran, die notwendigen Grundlagen für eine aussagekräftige Kosten-Nutzen-Analyse zu erarbeiten. Für die Kostenwahrheit setzt sich die Schweiz auch in den internationalen Gremien (ICAO, ECAC) seit Jahren ein.

6. Gemäss Artikel 39 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) sind die unterschiedlichen Lärmbelastungen und Schadstoffemissionen bei der Gebührengestaltung durch den Flugplatzhalter mit dem Ziel zu berücksichtigen, wirksame Anreize für die Verwendung emissionsärmerer Flugzeuge zu schaffen. Seit 1980 werden auf den Flughäfen Lärmgebühren für Strahlflugzeuge (vor allem Linien- und Charterverkehr) und seit Ende der Achtzigerjahre solche für Propellerflugzeuge (vor allem Kleinaviatik) erhoben. Seit 1997 (Zürich), 1998 (Genf) bzw. 2001 (Bern) sind zudem schadstoffabhängige Landetaxen zu entrichten. Diesbezüglich nimmt die Schweiz - zusammen mit Schweden - weltweit eine führende Rolle ein. Die aus diesen Emissionsabgaben (Lärm und Schadstoffe) resultierenden Einnahmen für die Flughäfen werden zweckgebunden für ökologisch sinnvolle bauliche, betriebliche und organisatorische Projekte verwendet. Die Erfahrung aus diesen Massnahmen zeigt, dass namentlich die schweizerischen Fluggesellschaften mit modernem Flugmaterial operieren, dass aber auch ausländische Airlines die Schweiz vermehrt mit Flugzeugen anfliegen, die überdurchschnittlich günstige Emissionswerte aufweisen.

7. Der Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Hochgeschwindigkeits-Bahnnetz ist Bestandteil des Bundesbeschlusses über "Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs", der am 29. November 1998 in der Volksabstimmung angenommen worden ist. Zudem stellen bilaterale Verträge mit Deutschland, Italien und Frankreich die grenzübergreifende Koordination für die effiziente und rasche Realisierung dieser Verbindungen sicher.

Die Anbindung der Schweiz an dieses Netz wird die Reisezeiten senken und die Verbindungen mit den grossen Wirtschafts- und Kulturzentren Europas attraktiver gestalten. Durch die angestrebte Verkürzung der Reisezeit auf Mittelstrecken um rund 25 Prozent kann sich die Eisenbahn als Alternative zum Flugzeug positionieren.

Neben den Hochgeschwindigkeits-Verbindungen müssen indes weitere Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Bahn ergriffen werden. Die beiden Neat-Achsen wie auch der Ausbau der Oberrhein-Strecke zwischen Basel und Karlsruhe werden das Angebot auf der Schiene markant erhöhen. Auf verschiedenen Abschnitten kann mit dichteren Fahrplanfrequenzen und der Einführung von Neigezügen die Effizienz des Schienenverkehrs und damit der Anreiz zum Wechsel auf diesen Verkehrsträger gesteigert werden.

8. Die Schweiz setzt sich auf internationaler Ebene bereits seit vielen Jahren konsequent für die Durchsetzung einer nachhaltigen Luftverkehrspolitik ein. Dies erfolgt insbesondere im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), beispielsweise im Zusammenhang mit der Besteuerung von Flugbenzin, der Einführung neuer Lärmgrenzwerte für Triebwerke und insbesondere verbunden mit einer Stilllegung besonders lärmiger Flugzeugtypen. Zudem ist die Schweiz zusammen mit Schweden das erste Land, welches - wie erwähnt - emissionsabhängige Landegebühren auf Flughäfen eingeführt hat.

Die Zusammenarbeit mit Vertretern der EU ist bereits heute sehr intensiv und wird nach Inkrafttreten des Luftverkehrsabkommens weiter ausgebaut werden.

Erklärung des Bundesrates 15.03.2002

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Chronologie:

22.03.2002 NR Bekämpft; Diskussion verschoben.

02.06.2003 NR Ablehnung.

Zuständig Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Mitunterzeichnende: Aeppli Wartmann Regine - de Dardel Jean-Nils - Fässler-Osterwalder Hildegard - Fehr Hans-Jürg - Fehr Jacqueline - Fehr Mario - Gross Jost - Günter Paul - Haering Barbara - Hämmerle Andrea - Hofmann Urs - Hubmann Vreni - Jossen-Zinsstag Peter - Jutzet Erwin - Marti Werner - Marty Kälin Barbara - Müller-Hemmi Vreni - Rechsteiner Rudolf - Rennwald Jean-Claude - Sommaruga Simonetta - Stump Doris - Tillmanns Pierre - Vollmer Peter - Widmer Hans (24)

Bekämpft von: Kurrus Paul (1)

03.3133 - Postulat. Fachgruppe Luftverkehr

Eingereicht von	Sozialdemokratische Fraktion (S)
Sprecher/in:	Fehr Jacqueline
Einreichungsdatum	20.03.2003
Eingereicht im	Nationalrat
Stand der Beratung	Erledigt

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird aufgefordert, eine "Fachgruppe Luftverkehr" einzusetzen. Diese hat den Auftrag, bis Ende 2003 die Grundlagen für eine nationale Luftverkehrspolitik zu erarbeiten. Im Zentrum der Arbeiten müssen folgende Problemschwerpunkte stehen:

- Abbau der vorhandenen Überkapazitäten in der Luftverkehrsinfrastruktur;
- Verhinderung künftiger Überkapazitäten;
- Lärmverteilung und Zusammenarbeit mit den Nachbarländern;
- Flugsicherung und Zukunft der Skyguide;
- Entwicklung des internationalen Luftverkehrs und der Swiss;
- Regelung der Mitsprache- und Entscheidungskompetenzen.

Die Fachgruppe soll aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone und der Parteien zusammengesetzt sein. Je nach Themen soll sie weitere Fachleute beiziehen können.

Begründung

Die schweizerische Luftverkehrspolitik wurde in der Vergangenheit beinahe ausschliesslich von den direkt betroffenen Unternehmen (teilweise mit Unterstützung der Standortkantone) formuliert und entwickelt. Das Resultat ist verheerend: Die Swissair ging Konkurs (die Crossair wäre heute ohne Neustart im Rahmen der Swiss ebenfalls Konkurs), die beiden Flughäfen Basel und Zürich stehen mit ihren gigantischen Überkapazitäten am wirtschaftlichen Abgrund, das Verhältnis mit unserem wichtigsten Handelspartner Deutschland ist durch die arrogant geführte Diskussion um das Luftverkehrsabkommen stark belastet und die Zukunft der Flugsicherung Skyguide ist äusserst unsicher. Gerade das neueste Kapitel, das Luftverkehrsabkommen mit Deutschland, hat den grossen Einfluss des Standortkantons und der direkt betroffenen Gesellschaften wieder deutlich gezeigt. Dabei wurde auch erneut klar, dass die Gesamtsicht mit dieser eingeschränkten Optik zu kurz kommt. Am Konkretesten zeigt sich das in der Frage, welche Auswirkungen die Ablehnung des Luftverkehrsabkommens auf die Zukunft der Skyguide und damit auf die Kapazitäten am Flughafen Zürich hat.

Um grösseren Schaden zu verhindern, muss der Bund nun nach der Ablehnung des Staatsvertrages das Heft stärker in die Hand nehmen und unverzüglich eine "Fachgruppe Luftverkehr" - zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone und der Parteien - einsetzen. Je nach Themenkreis sollen weitere Fachleute beigezogen werden.

Die Grösse der Schweiz und der Wettbewerbsdruck im internationalen Luftverkehrsmarkt erfordern eine schweizweit koordinierte Entwicklung des Luftverkehrs. Insbesondere bei den Flughäfen ist eine bessere Koordination dringend notwendig. Eine Gesamtplanung für die Fluginfrastruktur der Schweiz fehlt bis heute. So wurden speziell die beiden Flughäfen Basel und Zürich in einem oft chauvinistisch anmutenden Regionalwettbewerb ausgebaut. Diese prestigegetriebenen Ausbauten haben zu teuren Überkapazitäten geführt. Sollten diese Unternehmen in ernsthafte Schwierigkeiten geraten, wäre der Schaden für das ganze Land enorm.

In einer künftigen schweizerischen Luftverkehrspolitik müssen Kompetenzen und Verantwortung für die jeweiligen Entscheide kongruenter werden. Zwar verfügt der Bund heute über gewisse Instrumente, doch erwiesen sie sich im konkreten Fall jeweils als relativ stumpf (Betriebskonzessionen, SIL-Prozess usw.). Auch fehlt in wesentlichen Bereichen die Regelung der Mitbestimmung. Künftig muss ein solches adäquates Mitbestimmungsrecht allen Betroffenen gewährleistet werden.

Stellungnahme des Bundesrates 28.05.2003

Die im Postulat aufgeworfenen Fragen werden zurzeit im Rahmen der Erarbeitung des Berichtes über die schweizerische Luftfahrtpolitik geprüft und in der Eidgenössischen Luftfahrtkommission zur Diskussion gestellt. Dieser Bericht wird Ende Jahr vom Bundesrat zuhanden des Parlamentes verabschiedet. Mit dem kurzfristigen Handlungsbedarf befasst sich der Regierungsausschuss "Rahmenbedingungen Swiss", mit der Frage der Lärmverteilung am Flughafen Zürich der SIL-Koordinationsprozess. Deshalb besteht zurzeit kein Bedarf nach einer Fachgruppe, um die aufgeworfenen Fragen zu klären.

Erklärung des Bundesrates 28.05.2003

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenezunehmen

Chronologie:

20.06.2003 NR Annahme.

Zuständig Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

03.3161 - Interpellation. Zivilluftfahrt. Welches ist die übergeordnete Strategie?

Eingereicht von Leuthard Doris
Einreichungsdatum 21.03.2003
Eingereicht im Nationalrat
Stand der Beratung Im Plenum noch nicht behandelt

Eingereichter Text

Ich frage den Bundesrat:

- Welche übergeordneten Eckwerte verfolgt die schweizerische Luftverkehrspolitik?
- Welches seiner Mitglieder ist für die Kontrolle der Einhaltung dieser Eckwerte verantwortlich?
- Welche Massnahmen zur Herstellung des Vertrauens und zur Gewährleistung der Investitionssicherheit hat der Bundesrat bislang ergriffen?
- Welche Frühwarnmechanismen wurden seit dem Grounding der Swissair im Oktober 2001 bzw. seit dem Eingang der Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission (GPK) geschaffen?
- Welches Dispositiv hat er vor dem angekündigten Irak-Krieg geschaffen, um die Auswirkungen auf die gesamte Zivilluftfahrt abschätzen zu können?

Begründung

Die aktuelle Unsicherheit, hervorgerufen durch das Swissair-Debakel, durch die allgemeine wirtschaftlich schwierige Situation für die Luftfahrt, durch eine neue Sicherheitssituation, durch die drohende einseitige Verfügung aus Deutschland und den drohenden Irak-Krieg führt zu Vertrauensverlust. Das Fehlen einer erkennbaren Strategie untergräbt die Sicherheit in getätigte Investitionen und führt möglicherweise auch zu Fehlinvestitionen bzw. dem Rückzug von Aktionären. Kunden bleiben aus, weil sie verunsichert sind.

Angesichts der ungewissen Zukunft in der schweizerischen Zivilluftfahrt (nationale Airline, Luftraumüberwachung, Flughafen-Infrastruktur, flugnahe Betriebe); angesichts der in der Vergangenheit festgestellten Mängel (Aufsicht) stellt sich je länger je dringender die Frage nach der übergeordneten und umfassenden Strategie des Bundesrats. Die Vergangenheit hat aufgezeigt, wie der Bund teils zu spät und nur in Einzelbereichen punktuell interveniert hat.

Ich bitte den Bundesrat um Auskunft betreffend Dispositiven und Strategien - nicht zuletzt - weil der drohende Irak-Krieg sich nachhaltig auf die Zivilluftfahrt und damit auf Swiss auswirken dürfte.

Zuständig Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Mitunterzeichnende Cina Jean-Michel - Decurtins Walter - Eberhard Toni - Ehrler Melchior - Estermann Heinrich - Heim Alex - Hess Walter - Leu Josef - Lustenberger Ruedi - Riklin Kathy - Schmid Odilo - Zäch Guido (12)